

# Reforma da Burocracia Italiana

TAYLOR COLE

Professor de Ciência Política da Universidade de Duke

(Tradução de Alberto de Abreu Chagas — *Public Administration Review*, Vol. XIII, n.º 4, Aut. 1953)

**D**ECORRERAM 10 anos desde o colapso, em 1943, do governo fascista de Mussolini. Esse período, rico de ocorrências, testemunhou um armistício, o final ruinoso da segunda guerra mundial, a guerra civil conseqüente e a abolição da monarquia. Logo se seguiram esforços de reabilitação de após-guerra e um tratado de paz, em conjunto com a elaboração do projeto de Constituição, que foi completado em 1947 e entrou em vigor nos começos de 1948. A partir desta data, as condições econômicas, a julgar pela produção industrial e outros índices, melhoraram grandemente. A moeda foi estabilizada e a ordem pública, até certo ponto, restaurada. A Itália conquistou uma posição de respeito no campo das relações exteriores e tomou parte saliente nos movimentos a favor da integração econômica e unificação política européias. Apesar do fracasso constante em realizar diversas das mais importantes previsões da Constituição, vão sendo fortalecidos os requisitos essenciais a um apropriado sistema parlamentarista.

No setor doméstico, os italianos dedicam considerável atenção à reforma da sua burocracia. Dessa reforma, tratar-se-á, sobretudo, neste artigo, dos aspectos hierárquicos, de carreira e de processo. (1) Em primeiro lugar, senão assinaladas as principais fases da evolução histórica da burocracia e alguns traços de sua estrutura e organização legal; virá em seguida a apreciação mais detalhada das mudanças e movimentos de reforma de após-guerra.

## I

Torna-se difícil reconstruir os delineamentos burocráticos dos Estados italianos anteriores ao ano de 1848. (2) Entretanto, coube à burocracia do reinado Sardenha-Piemonte, a qual, por sua vez, muito se inspirou no sistema administrativo francês, fornecer o núcleo para o unificado Estado italiano. A instituição do Reino da Itália em 1861 foi se-

guida pela expedição de vários decretos e promulgação de certas leis concernentes a materiais, tais como, suspensões, pensões, demissões e permissões de ausência. Nos diferentes ministérios, desenvolveram-se usos e práticas a fim de conseguir alguma uniformidade em relação a nomeações, promoções e classificações. Apesar de formulados numerosos projetos de leis orgânicas concernentes ao funcionalismo público, no período de 1871 a 1900, não havia regulamentação das relações de serviço em forma estatutária até 1908. Vindo, embora, de tardio aparecimento, as associações de funcionários desenvolveram-se rapidamente no período de 1900 a 1910. Numa vista de conjunto, observa-se que se acentuaram o aperfeiçoamento moral e a eficiência dos servidores civis, bem como o crescente reconhecimento dos seus direitos, antes de 1922, quando Mussolini e os seus "camisas pretas" puseram em prática, à sua maneira peculiar, a "luta histórica contra a burocracia".

Em 1923, o Governo baixou dois importantes decretos reais, seguindo as recomendações de certas comissões criadas para estudos sobre a burocracia e louvando-se em precedentes austríacos. (3) Ambos basearam-se nos amplos poderes concedidos ao Governo, em dezembro de 1922, pelo Parlamento, para a "reorganização das repartições públicas e instituições". O Decreto n.º 2.395, de 11 de novembro de 1923, sobre a "organização hierárquica das administrações do Estado", cujo alcance se estendia aos funcionários civis e militares, conjuntamente, foi elaborado com a intenção de "estabelecer a igualdade de nível dos funcionários dos diferentes serviços, a equiparação proporcional das remunerações dentro do mesmo nível" e "a concordância do sistema hierárquico dos salários com

(2) Sobre os antecedentes históricos, veja CARLO SCHUPFER, *Organizzazione amministrativa avanti l'unificazione legislativa*, em V.E. ORLANDO (ed.) *Diritto amministrativo italiano* (Milão) 1900, I., págs. 1.091 e seguintes; L. DUPRIEZ, *Les Ministres dans les principaux pays de l'Europe* (2 vols., Paris, 1892) I., pág. 337; M. PETROZZIELLO, *Il Rapporto di pubblico impiego* (Roma, 1935), cap. 3.

(3) Estes decretos e outros interessantes materiais de estudo da burocracia italiana acham-se no *Codice delle leggi amministrative* de G. ZANOBINI e G. CATALDI (5 vols., Milão, 1948-50), III. págs. 218 e seguintes; veja também CINO VITTA, *Diritto amministrativo* 3.ª ed., 2 vols., Turim, 1949-50), II., cap. 3, sec. 2.

(1) O estudo do autor, sobre a situação da burocracia italiana durante as fases finais da aventura na Etiópia e enquanto se preparava a subseqüente etapa na Espanha, pode fornecer bases e perspectivas para comparação. "Italy's Fascist Bureaucracy", 32 "American Political Science Review" 1.143-57 (1938). O termo "burocracia", neste artigo, não tem sentido depreciativo. Burocracia é o funcionário público. Veja C.F. FRIEDRICH, *Constitutional Government and Politics* (edição revista, New York, 1950, cap. 2).

o sistema hierárquico dos graus". O Decreto número 2.960, de 30 de dezembro de 1923, sobre o "status" legal dos funcionários públicos, compreendia matérias como nomeações, promoções, medidas disciplinares e aposentadoria. Esses dois decretos não eram, de modo algum, revolucionários, e consistiam, até certo ponto, na codificação de práticas já existentes. O imperfeito sistema de classificação, extremamente rígido, aplicava-se a militares e civis, sem distinção. Os servidores civis ficaram distribuídos por três grupos funcionais e treze graus de salários. O grupo A, com graus salariais de 11 a 1, incluía os ocupantes de funções de chefia e consulta; o grupo B, com graus de 11 a 6, compreendia os que exerciam funções administrativas e o grupo C, com graus de salários de 13 a 8, compunha-se dos servidores incumbidos dos serviços de escritório e de guarda. Abaixo do grupo C havia o grupo subalterno, constituído de auxiliares de portaria, porteiros e semelhantes.

O ingresso no serviço seria feito à base de exame competitivo e a admissão dava-se para o mais baixo grau de cada grupo. Exigia-se formação universitária ou seu equivalente, para o grupo A, diploma colegial ou equivalente, para o grupo B, e o curso ginásial ou equivalente, para o grupo C, requerendo-se qualificações menores para os funcionários subalternos.

O controle, inclusive a direção dos conselhos administrativos e disciplinares, que eram órgãos de recurso em casos de promoções e de disciplina, estava nas mãos de servidores civis mais elevados, os quais agiam sob a direta alçada do Ministro. Havia exames de seleção e quadros de pessoal distintos para cada Ministério e Agência, sendo quase impossíveis as transferências de servidores de um Departamento para outro. O Conselho de Ministros, unicamente, exercia coordenação efetiva.

As disposições formais desses decretos, ainda em vigor com apenas alterações de pouca monta, não refletem a história do período fascista. A abolição, depois de 1926, de qualquer direito de associação tornou mais completa a dependência do servidor do Estado em relação a seu superior hierárquico. A importância dos tribunais administrativos como fiadores dos direitos dos *impiegati* reduziu-se ao mínimo, pelo menos no tocante a questões de demissão por motivos políticos, enquanto o Parlamento, com sua competência modificada, estava inibido de servir de tribuna para a ventilação de reclamações ou de instrumento para a satisfação destas. A prosápia fascista exigia novo tipo de serviço público e de responsabilidade coletiva. Em escala crescente, o favoritismo foi-se introduzindo no serviço. (4) Apesar de terem sido designadas várias comissões para estudar os pro-

(4) A maior parte da "inflação fascista" dos quadros de servidores públicos, como é denominada hoje, resultou da tumefação dos quadros, que vai desde as nomeações de fundo político, para os mais elevados postos do serviço diplomático e de recém-criados ministérios, às numerosas nomeações para lugares inferiores e estranhos aos quadros regulares. Vejam-se as referências no "Italy's Ministry of Popular Culture", do autor, "Public Opinion Quartely", 2,

blemas da burocracia, poucas modificações se fizeram. Os decretos de 1923 mostraram-se adequados aos propósitos fascistas, quando inflados com os "ethos" oficialmente reconhecido. Deve-se, porém, acrescentar que o poder de resistência da burocracia, contra essas novas influências, foi considerável.

A segunda guerra mundial produziu algumas modificações igualmente experimentadas em outros países em guerra, conquanto elas tenham sido, talvez, menos notadas na Itália, em virtude de este país haver permanecido, efetivamente, em estado de guerra desde 1935. O máximo número de empregados foi atingido em 1942, quando os serviços públicos se viram destemperados pela entrada de grande número de dependentes de veteranos, nomeados para cargos temporários. Foram suspensos no mesmo ano os exames para promoção. Apesar de haverem sobrevivido disposições especiais atinentes a empregos em tempo de guerra, o ponto focal da burocracia permaneceu nos decretos de 1923, com as modificações impostas pelos fatos e exigências do período bélico.

Em 1944, pôsto que parte do país ainda fôsse campo de batalha, o Governo italiano, sob estímulo dos aliados, tomou as primeiras medidas para punição dos criminosos de guerra e fascistas pugnazes e para expurgar o funcionalismo público daqueles que, de modo particular, foram contaminados pelo fascismo. De comêço, a responsabilidade pela depuração (*epurazione*) ficou atribuída a um Alto Comissário; mais tarde foram redefinidos os poderes desse agente e modificado o mecanismo, a fim de situar a responsabilidade inicial na competência dos Ministérios e Agências a responsabilidade pelas medidas iniciais, com apelação final ao Conselho de Estado. A 7 de fevereiro de 1948, por decreto-lei real (n.º 48), todos os processos em curso contra declarados transgressores pertencentes as classes inferiores ao grau 5, salvo pequenas exceções, foram arquivados, medida que se fêz sentir imediatamente nas estatísticas da seção especial do Conselho de Estado incumbido da audiência dessas apelações. (5) Depois de 1944, foram adotadas disposições para a readmissão dos servidores demitidos durante o regime fascista por motivos raciais e políticos.

Exceto no caso de fascistas do tópo da escala hierárquica, poucas mudanças permanentes fize-

págs. 425-34 (1938). A disposição do decreto régio permissiva de nomeações sem *concorsi*, em "casos excepcionais", mesmo nos graus inferiores (Decreto Régio n.º 3.048, de 30 de dezembro de 1923, art. 11), foi revogada pelo Decreto n.º 679, de 10 de julho de 1947. MICHELE LA TORRE, *Nozioni di diritto amministrativo* (Roma, 1951), pág. 71.

(5) O Decreto-lei de 7 de fevereiro de 1948 deu lugar ao arquivamento de mais de 5.000 casos pendentes em 1948. A respeito desse e doutros dados sobre o trabalho da seção especial do Conselho de Estado para *epurazione*, consultar Il Consiglio di Stato nel quinquennio 1947-50 (4 vols., Roma 1952), III. apêndice, quadro 14; também o vol. I, págs. 246-52. Depois de 1948, iniciaram-se alguns processos novos, mas parece serem casos excepcionais. Os dados numéricos não indicam quantos *impiegati* foram efetivamente punidos e deixaram de recorrer.

ram-se nas fileiras do serviço classificado e grande número de servidores, suspensos ou demitidos nos períodos de 1944 a 1948, foram reintegrados em seus antigos cargos, com pagamento de atrasados. Eventual confronto das relações, de 1943 e 1948, do pessoal superior dos diversos Ministérios revelaria os limitados efeitos da *epurazione*. Ainda que por motivos completamente opostos dum caso a outro, a maioria dos italianos relembra com amargura a história tôda desse período. (6)

A restauração das associações trabalhistas e associações de pessoal constitui um dos mais importantes eventos de após-guerra. Sob a forma de unificada organização de trabalhadores, surgiu durante a segunda guerra mundial, a Confederação Italiana do Trabalho (C.G.I.L.), porém as largas divergências ideológicas internas e a agressiva liderança comunista ocasionaram uma cisão em suas fileiras em 1948. Em 1950, havia três confederações principais, a comunista C.G.I.L., com estimadamente 3.500.000 membros, a demócrata-cristã, C.I.S.L., com 1.000.000 e a republicano-socialista U.I.L., com 200.000. Cada uma delas incluía consideráveis setores do funcionalismo público. A C.G.I.L., por exemplo, era particularmente forte entre os empregados ferroviários e postais, a C.I.S.L., entre os funcionários das secretarias de Estado e a U.I.L. entre os baixo-assalariados servidores civis do Ministério da Defesa. Formaram-se também outras associações independentes, estando entre estas a D.I.R.S.T.A.T. que, integrada por servidores civis de nível superior, se mostrou muito operosa no encorajamento da reforma administrativa. Sem embargo de exemplos acidentais da junção de esforços para a solução de questões econômicas, as diferenças ideológicas e sobretudo o emprêgo da C.G.I.L. para fins político-partidários tem impedido a duradoura unidade de ação.

A longa série de comissões criadas, desde 1870, para estudar os problemas e a reforma da burocracia atesta o persistente interesse governamental pelo assunto. E' possível que algumas dessas comissões, especialmente as designadas depois de 1922, tenham dispensado mais atenção às correntes políticas que às exigências da análise científica. Os ataques generalizados à burocracia em bloco tem advindo, em parte, do arraigado individualismo e básica atitude anti-estatal prevalecentes na Itália durante longo período. As principais queixas de hoje tem muitos precedentes em antigos documentos oficiais. Elas focalizam acusações de formalismo excessivo, de demasiada centralização de autoridade, de incapacidade para conferir responsabilidade, de inaptidão para definir claramente as competências individuais dos servidores civis, de contrôles imbricados e inibitórios, de paga insuficiente e de negação em reconhecer os direitos dos servidores, inclusive a representação. Tais investidas visam ao sistema administrativo em geral e à

burocracia em particular. Algumas recentes e judiciosas análises tem dado corpo a essas críticas. (7)

## II

A partir da segunda guerra mundial e especialmente desde 1950, tem-se verificado a apresentação de muitas propostas de reforma da burocracia. (8) Algumas provieram de fontes privadas, com muita freqüência de estudiosos da legislação administrativa. Outras partiram de associações profissionais, sobretudo da D.I.R.S.T.A.T., e de independentes grupos de servidores civis. (9) A começar em 1944, com a comissão para a Reforma da Administração, chefiada pelo Prof. Ugo Forti, uma série de Comissões tem estudado o problema. Em 1951, sob os auspícios do Vice-Presidente do Conselho do Estado, Piccioni, foram iniciados esforços mais positivos pelo Subsecretário do Presidente do Conselho para a Reforma da Administração, Roberto Lucifredi. (10) Criou-se uma Secretaria de Reforma, sob a direção do Prof. Giuseppe Cataldi, a qual se empenhou em estudos intensivos da burocracia e apresentou várias sugestões de melhoramentos. (11)

De ordinário, o trabalho das comissões é confiado a um professor de direito público; tem havido, por isso, a tendência de dar precedência às fórmulas legais, ao invés de ao processo administrativo ou aos fatores necessários à elaboração de decisões. Com material estatístico inadequado, falta de interesse por medidas preliminares, como a análise das tarefas, e pequenos e fatigados "staffs", não treinados, geralmente, para trabalhos específicos sobre a administração pública, essas comissões atiram-se a tarefas tão grandiosas quanto às empreendidas pela Comissão Hoover nos Estados Unidos. Seus relatórios têm sido recebidos com ceticismo pelo público, já habituado a tomar conhecimento

(7) DIRSTAT — *L'Organizzazione dei pubblici uffici*. (Convegno di studi sulla pubblica amministrazione, 1950).

(8) Pela Secretaria de Reforma, sob a direção do Conselho de Ministros, foi compilada sob o título "Materiale di utile consultazione", Allegato n.º 1, uma lista de algumas das mais importantes. Essa bibliografia compreende estudos gerais, atos parlamentares pertinentes, artigos da imprensa italiana diária e periódica e uma relação de publicações estrangeiras muito heterogênea.

(9) Os esforços mais desenvolvidos têm partido da revista mensal "Burocrazia", a qual, desde seu aparecimento em 1947, se tem interessado pela reforma burocrática à luz das experiências doutros países.

(10) Consultar os vários trabalhos do professor Lucifredi, inclusive seus "Orientamenti generali per la riforma dell'amministrazione", "Civitas", reimpressão de abril de 1952, pags. 3-28 e *Riorganizzazione degli organi di governo*, ibide, reimpressão de setembro de 1952, pags. 3-12.

(11) Ver GIUSEPPE CATALDI, *Nuovi indirizzi nell'organizzazione delle amministrazioni centrali*, "Rivista trimestrale di diritto pubblico", I., pags. 453-504 (1951) e MARCELLO AMENDOLA — *Gli studi e le realizzazioni per la riforma della pubblica amministrazione*, ibid. 2, pags. 3-15 (1952). O autor recebeu, penhorado, da Secretaria de Reforma, uma coleção completa de seus estudos concluídos, esboços mimeografados de projetos de leis, decretos e relatórios progressivos, datilografados, sobre o trabalho em curso.

(6) FERRUCIO PERGOLES, *Diritto costituzionale* (8.ª ed., Bolonha 1952), pag. 19.

de planos de modificação, feitos em grande estilo, aos quais se segue insignificante ou nenhuma execução.

O problema preliminar é saber como empreender as reformas. Deve o Parlamento promulgar lei minuciosa, concernente à condição legal e econômica do *fonctionnaire*? Cabe, ao invés, usar, mediante delegação legislativa, a atribuição do Governo para expedir decretos? Ou deve prevalecer a combinação desses métodos? As associações de baixo-assalariados defendem vigorosamente a primeira alternativa. E' que temem a revivescência da "mentalidade de delegação de poderes", recordam os abusos de Mussolini e suas côrtes e guardam profundo respeito pelas disposições estatutárias. Recente legislação da França e de outros países europeus veio dar mais fôrça a essas razões. Atendendo a recomendação do Comitê Interministerial presidido pelo Ministro Piccioni, o Governo De Gasperi aprovou um projeto de "lei de delegação", tendo as organizações de altos funcionários civis aplaudido êsse ato. Sustentam elas que, nas condições políticas atuais e em face das táticas protelatórias e obstrucionistas usadas pelos partidos extremistas no Parlamento, a utilização do poder de decretar, com as ressalvas especificadas na Constituição, é o único meio praticável de assegurar a ação necessária.

O projeto de lei de delegação, que Dè Gasperi tencionava submeter ao Parlamento depois das eleições de 1953, autoriza o Governo a baixar, dentro em um ano, um ou mais decretos sôbre questões de carreira e econômicas pertinentes aos servidores do Estado e delinea, com detalhes, as normas que deverão orientar o Governo no exercício desse poder. Determina, além disso, que antes da expedição de decretos, o Conselho de Ministros consulte uma comissão de membros das duas Casas do Parlamento. Também autoriza o Governo a elaborar, dentro de dois anos, a codificação das normas, já existentes, relativas ao "status" dos servidores civis e confirma as autorizações e isenções atinentes a ferroviários, professores e militares. Uma disposição do projeto restritiva do direito de greve foi violentamente atacada por tôdas as associações trabalhistas e de servidores civis e contribuiu para reduzir o efeito do mesmo sôbre as eleições de 1953.

O controle e coordenação superiores constituem outro problema da reforma da burocracia. O sistema administrativo italiano consiste num complexo de ministérios, agências autônomas, administrações independentes e corporações públicas e quase-públicas aos Ministros, aos funcionários do fisco e a estranhos ao Estado, por várias espécies de relações legais. A coordenação superior é amplamente exercida pelo Conselho de Ministros, por apropriados comitês interdepartamentais e mais recentemente pelos Ministros sem pasta, mas existe

fundada convicção de que êsses agentes coordenadores são deficientes. O Presidente do Conselho de Ministros, em particular, carece de agências auxiliares que o capacitem a exercer efetiva supervisão na administração e na burocracia. Algumas dúvidas, pelo menos, seriam eliminadas pela aprovação do projeto de lei que trata da organização e jurisdição da Secretaria da Presidência do Conselho de Ministros (13), o qual logrou parecer favorável de duas das comissões da Câmara dos Deputados, em 1952.

E' também premente o problema do controle e coordenação dentro dos Ministérios e agências. Por trás da aparência legal, há muita dúvida sôbre a posição do Ministro, de seu gabinete, do Subsecretário de Estado, dos Diretores-Gerais e do Conselho de Administração. Segundo uma expressão de John Dickinson, as relações organizacionais "fervem com desordenada incerteza". Os resultados não podem causar surpresa. A falta de atribuição de responsabilidade aos subordinados conduz à demora na realização dos trabalhos. A inexistência de agência coordenadora eficiente, nos Ministérios, acarreta a superposição de funções e os conflitos de jurisdição. Muitos remédios foram sugeridos; lograram franco apoio os movimentos no sentido de incrementar os poderes do Conselho de Administração e converter êste órgão em agência coordenadora. (14) Quaisquer que sejam as soluções desses problemas, a atual estrutura administrativa ocasiona excesso de assistência em algumas secretarias e minguia desse auxílio em outras, no mesmo Ministério, bem como o encorajamento da larga tendência de fuga à responsabilidade e a carência de controles de execução realmente significativos.

O aumento da eficiência do controle sôbre a burocracia, na Itália, depende da adoção de medidas para descentralizar a administração. Sob o influxo de vários dispositivos constitucionais, especialmente do art. 5.º, foram formuladas diversas proposições de desconcentração e descentralização administrativas. A aprovação, muito procrastinada, dum projeto de lei proposto, pela Secretaria de Reforma, para transferir às províncias e comunas certas funções de caráter estritamente local, afetaria as relações hierárquicas mas não traria alterações aos direitos e à condição econômica dos

(13) Atto Cameri Deputati, n.º 2.762, cf. CATALDO — *Nuovi indirizzi. op. cit.*, págs. 469 e seguintes e LUCIFREDI — *Riorganizzazione, op. cit.*, págs. 4 e seguintes. Merecem especial menção o artigo 14, que faz referência ao papel do Presidente do Conselho na "supervisão da administração, em geral, de sua organização e das regulações estatais" e o art. 15, que regula a organização interna da secretaria e dispõe especificamente sôbre uma "Secretaria" para a Coordenação da Administração Pública". LUCIFREDI, *ibid.*, págs. 8-9 e AMENDOLA, *op. cit.*, págs. 9-11.

(14) Na atualidade, o Conselho de Administração é presidido pelo ministro ou seu representante e compõe-se de certo número de servidores civis superiores, principalmente diretores gerais e do chefe do pessoal (art. 11 do Decreto Real n.º 2.960, de 30 de dezembro de 1923). Ver ALDO BOZZI, *I profili costituzionali della riforma della pubblica amministrazione*, "Rivista amministrazione 101", págs. 534-39, esp. pág. 537 (1950).

(12) Ver DIRSTAT — *L'organizzazione dei pubblici uffici*. (1950), págs. 11 e seguintes e "I controlli nella pubblica amministrazione" (1950), págs. 4-9.

servidores do Estado. (15) Em uma, pelo menos, das quatro regiões criadas em obediência a disposições constitucionais específicas, encaminharam-se medidas para transferir determinado número de servidores das folhas do Estado para as regionais. (16) De modo geral, entretanto, pouco resultado lograram os esforços para realizar um maior grau de desconcentração, sendo de duvidar que um número realmente apreciável de servidores públicos venha a ter, no futuro próximo, sua situação afetada por projetos que se mostram, ainda, carregados de grande irrealidade política.

### III

Os problemas mais sérios e mais debatidos são o número, a composição social e as condições econômicas dos funcionários do Estado. As estatísticas posteriores a 1949 mostram-se de todo em todo deficientes. Nesse ano havia 1.089.261 empregados públicos, podendo-se classificar cerca de dois terços desse número como de servidores permanentes e o terço restante como de servidores temporários. Pertenciam à administração direta 769.349 e às autarquias, inclusive estradas de ferro e monopólios, 319.912. Segundo estimativas particulares, o total de servidores, em janeiro de 1951, era de 1.075.177. (17) Compare-se esse número com os 783.805 de 1937 e os 1.293.828 de 1942, ano em que se registrou a máxima quantidade de empregados. O crescimento do corpo burocrático, desde 1920, pode ser atribuído, em parte, à "inflação" do período fascista, no caso dos ministérios, e às exigências da guerra, no das autarquias e corporações públicas. (18) A partir de

(15) Ver o art. 8.º do anteprojeto de lei elaborado pela Secretaria de Reforma, bem como a "Relazione al disegno di legge concernante la delega legislativa per l'attribuzione di funzioni statali d'interesse esclusivamente locale", que o acompanha. (Mimeografado, sem data).

(16) Na Sicília, os antigos servidores do Estado, por ocasião do processo de transferência, receberam a designação de "servidores do Estado e da região". Entretanto, com a aprovação, em março de 1953, de um novo estatuto siciliano de pessoal, os mencionados servidores foram, finalmente, transferidos para os quadros regionais.

(17) Estimativa da Seção de Reforma, segundo LUCIFREDI, *Orientamenti generali...* op. cit., pg. 12 e nota 1. Sobre os números relativos às admissões no serviço civil durante a semana de 7 a 13 de setembro de 1952, ver CERP do adido trabalhista dos E.U.A. em Roma, intitulado "Relatório do Comitê Tremelloni", de 20 de abril de 1953, pág. 6. As estimativas para 1953-54 prevêem acréscimos em relação a 1952-53, nos números dos respectivos servidores quer do Estado quer das autarquias. *Nota preliminare al bilancio di previsione*, 1 Luglio, 1953 — 30 Giugno 1954, Senato della Repubblica, Documenti 1948-53, 2 Aprile 1953, pags. 15, 17.

(18) "Quanti sono i dipendenti statali", *Documenti di vita italiana*, 1, págs. 65 e seguintes (Dezembro de 1951). Segundo a Comissão parlamentar de Inquérito sobre o desemprego, a proporção entre homens e mulheres nos serviços públicos administrativos era, grosso modo, de 11 para 5, em 1952. Ver seu relatório *La disoccupazione in Italia* (Roma, 1953), vol. 1, pág. 48. Embora tenha havido muitas discussões, no pós-guerra, sobre a igualdade dos direitos das mulheres no serviço público, há muito poucas mulheres nos altos postos. A razão disso é, principalmente, o costume e não a lei.

1939, os principais aumentos deram-se no número de servidores temporários, distinguidos, sob esse título dos servidores incluídos nos quadros, e ocorreram, sobretudo, nos serviços militares e educacionais.

Em alguns casos, mais importante do que a ampliação da burocracia foi a modificação em sua composição social. Apesar da falta de dados e pesquisas especiais, percebem-se claramente duas tendências. Em primeiro lugar, a percentagem de funcionários públicos do sul da Itália vem crescendo há muitos anos e, desde o fim da segunda guerra mundial, de maneira acelerada. Em quase todas as regiões do norte da Itália nota-se profundo interesse pelo que é freqüentemente denominado a superioridade de "senso de segurança e a mentalidade autoritária do sul. (19) Alega-se que, em certos setores — por exemplo, as forças de segurança do Ministério do Interior e o professorado primário — a percentagem é extremamente elevada e que deste modo o espírito grupal da burocracia está sendo deveras enfraquecido. Essas dissensões causam grande ressentimento no sul da Itália, onde se afirma que elas têm cabimento apenas em parte e que não são generosas, em face das maiores oportunidades econômicas que se oferecem no norte mais industrializado e do mais baixo nível de desemprego desta região. A segunda tendência é a crescente percentagem de incapazes — veteranos e seus dependentes — favorecidos pela preferência dispensada, sob diferentes maneiras, aos veteranos. (20) Ambas as tendências causam, na burocracia, particular pressão interna para manter no mais alto ponto possível o número de servidores do Estado.

A remuneração real dos servidores melhorou sensivelmente em relação aos baixos salários de 1947, mas o vencimento líquido da média dos servidores civis do grupo A reduziu-se de 20%, pelo menos, sobre o de 1938. O desfalque no vencimento real dos grupos B e C é proporcionalmente menor, enquanto a remuneração real dos empregados subalternos apresenta-se mais alto hoje do que há 15 anos passados. Tornam-se oportunos diversos comentários. Primeiro, a compensação total aos servidores públicos, sejam quais forem os termos de comparação, é baixa, variando o líquido mensal médio (composto de salário básico, bonificação pelo custo de vida, salário-família e outros pagamentos) para um servidor do grupo A, com esposa e dois filhos, em fins de 1952, do equi-

(19) Ilustração típica do alegado encontra-se no trabalho de GIULIO DE MARCHI — *La mortificazione dell'intelligenza, Riforma amministrativa*, de 4 de abril de 1952, págs. 3-4. O professor DE MARCHI salienta a modificação nas origens regionais dos servidores do Estado desde 1914, chegando à conclusão de que essa mudança contribuiu para destruir a possível utilidade da burocracia como fator de unificação, na Itália.

(20) Sob a vigência da Lei n.º 375, de 3 de junho de 1950, que derogou a legislação anterior a 1921, fizeram-se maiores concessões aos veteranos e seus dependentes. Foram reservadas a veteranos inválidos especificadas percentagens de lugares, as quais chegam a 30% para carregadores, nos serviços de transporte.

valente a 278 dólares, para o grau 4, ao equivalente a 89 dólares, para o grau 11. Segundo o ordenado real dos servidores civis superiores caiu mais que o de qualquer outro grupo, relativamente à situação em 1938, (21) com inevitáveis efeitos sobre a autoridade e o moral dos *dirigenti*. Terceiro, a composição dos salários é extremamente complicada, incluindo além do salário básico, bonificação de custo de vida, 31.º mês (abono de Natal), função, frequência e bonificações individuais. Igualmente complicado é o cálculo de contribuições para pensões. Quarto, apesar de seus níveis muito baixos, os pagamentos a dependentes do Tesouro absorvem, seguramente acima de 50% das rendas ordinárias do Estado. (22)

A menos que se reduza o pessoal o orçamento terá que atender aos aumentos de vencimentos. Premido pela situação, o Estado contemporiza por meio de concessões especiais, a fim de evitar as dificuldades políticas e econômicas duma revisão geral dos salários. Finalmente, o sistema de remuneração arbitrário deixa perceber os efeitos da pressão de certos grupos, dos quais têm levado a melhor os membros do judiciário, num extremo, e, no outro, os servidores mais bem organizados que são, também, os de mais baixos salários (*operai, salariati*).

Os encargos orçamentários são a causa principal dos existentes esforços no sentido de reduzir o número de empregados, sabidamente excessivo, na maior parte das categorias, para o eficiente desempenho das tarefas atuais. A Secretaria de Reforma fez várias sugestões, inclusive as de aposentadoria compulsória aos 65 anos de idade e congelamento mais efetivo dos quadros de pessoal. Os projetos de lei que elaborou, a respeito do pessoal dirigente e dos demais grupos, contêm disposições destinadas a reduzir os novos quadros a 90% dos anteriores e a tornar operante o poder de demitir por incompetência. Enquanto os serviços públicos forem considerados, sob certo aspecto, agências de bem-estar social, será difícil a execução dessas medidas. Em outras palavras, seria politicamente temerário, para qualquer Governor, eliminar qualquer percentagem, pequena que fosse, do excesso de pessoal, quando há entre 1.500.000 e 2.000.000 de desempregados. Os anos de eleições, seja antes ou depois delas, não são, certamente, épocas azadas para adotar-se nova orientação tendente a reduzir o funcionalismo.

O problema de recrutamento e seleção tem merecido muito pouca consideração. O sistema

de exames continua a ser unificado, no sentido de generalizarem-se as exigências de ordem acadêmica para ingresso nos vários grupos. Visto que cada Ministério prepara os concursos de seu próprio interesse, os programas variam, dentro de limites gerais. De ordinário, esses concursos obedecem a padrões tradicionais e evidenciam pouca influência dos novos e múltiplos aperfeiçoamentos das técnicas de exame conseguidos noutros países. A formação jurídica é requisito ordinário de admissão aos concursos não científicos para o grupo A, sendo, todavia, frequentes vezes, substituída pela graduação em estudos econômicos ou em ciência Política. Via de regra, os estudantes de Direito cumprem programas de estudos grandemente teóricos, nos quais há pouca oportunidade para cursos de livre escolha. Quase nunca é posta em dúvida a suficiência dessa preparação educacional para futuros *dirigenti*, conquanto se admita que um jurista competente possa revelar-se um mau prefeito. Em geral, os melhores estudantes das escolas jurídicas não dão preferência ao Serviço Público, se lhes estão abertas oportunidades em outras carreiras, apesar dos especiais atrativos que o serviço diplomático e a judicatura oferecem.

Na Itália não há, para servidores civis graduados, programas e institutos de treinamento comparáveis aos que a França estabeleceu desde a segunda guerra mundial, embora tenha havido algum debate a respeito da experiência francesa. Nas universidades, em caráter eventual, realizam-se leituras e programas especiais, com o objetivo de refrescar conhecimentos, mas o treinamento em serviço, salvo no que concerne a atividades técnicas, ainda está na infância. Não tem havido apropriada discussão das necessidades dos serviços públicos em conexão com as projetadas reformas do sistema escolar e não há certeza de medidas atinentes ao nível pre-universitário, destinadas a desfazer algumas das predisposições mais desfavoráveis para a vida burocrática. Os *concorsi* para algumas funções científicas, inclusive as exercidas por físicos e químicos, têm contado com muito poucos concorrentes, justificando-se, assim, as frequentes referências à "crise de recrutamento".

Mais atenção dispensou-se a outros problemas das carreiras. O crescente descontentamento com a multiplicação dos graus de salários, devida a disposições do decreto de 1923, e a inadequação da mesma para dar apropriada satisfação ao pessoal dirigente foram alegados pela Secretaria de Reforma como justificativa de dois projetos de lei que esse órgão preparou e de que fez ampla distribuição para debate, em 1952-53. (23) Visto estarem incluídas no projeto de lei de delegação de poderes algumas das suas principais normas, faz-se, a seguir, breve resumo delas. Quatro novos grupos de pessoal, com designações um pouco mais

(21) Ver "L'anticipo agli statali e le difficoltà del bilancio", *Corriere della sera* de 10 de maio de 1953, p. 6. As médias obtidas pelo autor, com base em dados do *Annuario statistico italiano* de 1952, págs. 330, 352 e 363 indicariam que as estimativas são moderadas.

(22) De acordo com recente estimativa do antigo Primeiro Ministro De Gasperi, registrada no *Corriere d'informazione* de 11-12 de maio de 1953, pág. 1, as despesas administrativas, em todos os setores, são, comparativamente, mais elevadas na Itália do que na Inglaterra e na França. C.I.S.I.M., *Problemi economici ed industriali delle industrie meccaniche italiane* (Tivoli, 1952), pág. 177.

(23) Ver: "Relazione allo schema di disegno recante norme sullo stato giuridico del personale delle carriere direttive delle amministrazioni dello stato..." e "Relazione del personale di concetto, esecutivo ed ausiliario dipendente dalle amministrazioni dello stato" (ambas mimeografadas e sem data).

atraentes, substituiriam os atuais. O grupo A, por exemplo, teria a denominação de "Pessoal da carreira dirigente" e o grupo subalterno seria rebatizado com o título de "Pessoal Auxiliar". O número de graus seria drasticamente reduzido; o pessoal dirigente, por exemplo, constituído de diretores e secretários, teria somente quatro graus. Atribuir-se-ia maior importância aos exames para promoção, recentemente restabelecidos. Os registros de eficiência, que apresentam grande percentagem de servidores descriteriosamente qualificados como "ótimos", cederiam lugar a "registros informativos" preparados de maneira um tanto diferente. Os aumentos de salários seriam periódicos e independentes de acesso na carreira ou promoção. Haveria ligeira relaxação da "exclusividade" imposta pelo sistema de quadros fechados, a fim de permitir a qualificação de alguns estranhos para inclusão nos novos quadros. Novos poderes ao Conselho de Administração capacitá-lo-iam a atuar sobretudo como entidade coordenadora, ao invés de apenas como órgão de recurso em casos de promoção. Encorajar-se-ia, por outro lado, o uso da demissão por incapacidade.

Apreciadas com critério tais sugestões, vê-se que não alterariam fundamentalmente muitos dos lineamentos básicos do sistema atual. Elas desprezaram, quase por completo, certas questões prementes, como a representação dos servidores e fazem somente restritas concessões ao recrutamento de pessoal dos níveis inferiores para as fileiras do pessoal dirigente. O conceito fundamental é, ainda, "hierarquia". A ação no sentido da existência dum órgão único de seleção poucas restrições trará à livre operação dos diferentes departamentos, nesse particular. Contudo, esses documentos representam passos bem orientados, embora indecisos.

Os métodos e processos antiquados estão sendo submetidos mais e mais a exame crítico. Comissões têm levado a efeito sérios estudos sobre arquivamento e documentação, padronização de fórmulas, mecanização dos serviços e preparação de técnicos qualificados e a Secretaria de Reforma tem estimulado o interesse geral por meio de reuniões departamentais e conferências interdepartamentais. Muitas modificações necessárias podem ser realizadas sem qualquer intervenção do legislativo. Fizeram-se alguns progressos, mas, de modo geral, os ministérios na Itália acham-se muito distanciados dos de outros Estados modernos e da indústria privada italiana, no que tange à adoção de novos processos e equipamento. Além dos patentes óbices financeiros, é de notar que muitos trabalhadores estão psicologicamente ajustados aos métodos antigos e ligados às necessidades novas, com rebaixamento de situação e possibilidade de perder o emprego. (24)

(24) *Burocrazia*, n.º 8, de maio de 1953, págs. 8-9. Somente quem tenha feito a experiência de alugar um apartamento na Itália pode bem apreciar este ponto. E' necessário perder horas, em intermináveis filas diante dos guichês do Correio, para pagar a conta de gás, luz ou telefone, enquanto escreventes mal pagos copiam laboriosamente, à mão, nota após nota.

## IV

Existem na Itália quatro tipos principais de órgãos para proteger os direitos dos servidores do Estado e encaminhar as reclamações destes: o Parlamento, os tribunais administrativos, os conselhos de representantes e as uniões e associações de pessoal. O Parlamento, mediante lei, estabelece os direitos e o fundamento legal para a apreciação de reclamações; além disso, qualquer deputado ou senador pode fazer sentir sua influência nos diferentes rumos por onde sejam expressas as reclamações dos servidores. Serve, também, o Parlamento como uma espécie de tribunal de queixas dos servidores, mormente os *casuali*, sendo de salientar que semelhante tribunal tem sido freqüentes vezes desvirtuado pelo uso, por parte dos extremistas, para fins de propaganda, das genuínas queixas desses grupos de expressão dos servidores do Estado. Certo, os membros do Parlamento, com a sua disposição de audiência a todo o mundo, têm sido responsáveis, em parte, pela extrema timidez do Governo no exame do problema da redução do número de servidores públicos.

A côrte administrativa italiana, vale dizer o Conselho de Estado, é um importante órgão de proteção dos direitos dos servidores do Estado. Ajustando-se aos moldes do Conselho de Estado Francês, têm servido como instância de recursos para o *fonctionnaire* prejudicado, em matérias cuja natureza vai desde promoções até questões disciplinares e demissão. O elevado número de casos que êle atende anualmente prova seu importante papel. (25) Clama-se, porém, que o Conselho pouco significa para os servidores de pequeno vencimento, porque os honorários de advogados e as prováveis custas dos processos constituem um óbice aos recursos. Outro fator de desencorajamento é a grande demora no trato de alguns casos. Além disso, a declaração, pela Côrte, de que é nulo e sem efeito um ato ministerial, sob o fundamento de ilegalidade, ilegitimidade ou abuso de poder, não obriga o ministro a proceder da maneira positiva, conquanto permita ao servidor prejudicado intentar duas ações, exclusivas uma da outra, se ocorrer a omissão do ministro. Alega-se, finalmente, que os membros do Conselho são escolhidos, em parte, entre os diretores gerais dos ministérios e mostram por isso natural tendência para dispensar indevido apoio ao lado governamental. Qualquer que seja o valor dessas críticas, o fato de existirem revela o estado de ânimo dominante em certos setores em que são, em si mesmas, significativas. As côrtes administrativas, apesar de muito mais importantes hoje do que durante a era fascista, ainda não alcançaram a plena realização de sua virtualidade, como agências de reparação de danos aos servidores do Estado.

Os conselhos de representantes, comparáveis, sob todos os pontos de vista, aos Conselhos Whitley da Inglaterra, aos Conselhos Mistos da França ou

(25) *Il consiglio di stato nel quinquennio 1947-50*. Vol. I, págs. 109 e seguintes.

aos Conselhos trabalhistas dos serviços públicos da Alemanha Ocidental, apenas começaram a aparecer na Itália. Em determinadas agências autônomas (as estradas de ferro e os monopólios, por exemplo) e corporações públicas (v.g. a Repartição Italiana de Câmbio) (26) têm-se dado alguns começos de desenvolvimento de órgãos representativos, em que, de ordinário, estão estes investidos somente em funções consultivas. Mas esta espécie de instituição não é reconhecida pelos ministérios. A larga distância social entre diferentes grupos de servidores dificulta a introdução de órgãos representativos mistos. Tal situação tem sido especialmente notada em certas indústrias mecânicas, muitas das quais pertencem, em parte, ao Estado, (27) mas algumas observações de idêntico teor podem ser sustidas em relação aos serviços públicos. De mais imediata pertinência é, todavia, a grande dificuldade de arranjar-se um satisfatório sistema de representação de servidores, em face da aguda separação ideológica entre as organizações de funcionários de Estado, das quais a maioria está sob visível controle comunista. Esta dificuldade tem contribuído, provavelmente, para manter a Secretaria de Reforma alheia de qualquer plano de representação.

As uniões e associações de pessoal podem exercer pressão por vários modos, inclusive a greve, sobre as entidades governamentais. A força dessas organizações não é grande hoje, devido, em parte, às mesmas razões que ajudam a explicar a fraqueza do movimento de união trabalhista, na Itália, considerado no seu todo. A massa de desempregados crônica, as divisões ideológicas internas no seio de organizações de empregados, o fato de as organizações serem novas e carecerem de recursos financeiros e, ainda, a dispersão dos empregados organizados, por uma miríade de pequenas uniões, (28) tudo são fatores dessa fraqueza. Diversas classes de funcionários estatais, tais como professores, não se rendem a organização efetiva. Demais, o uso repetido de greves com fins políticos, pela C.G.I.L., controlada pelos comunistas, concorreu para afastar a possibilidade de manter-se unidade de ação a respeito de questões econômicas. Não obstante, os servidores públicos têm-se oposto firmemente à redução de seu número e às restrições a seu direito de greve. Exercem, doutra parte, grande pressão para preservar

ou melhorar a situação econômica de seus associados. Com tôdas as fraquezas e limitações de perspectivas que as caracterizam, suas atividades representam o maior contraste entre o funcionamento da burocracia hodierna e o da do período fascista.

## V

Em conclusão, as principais modificações na burocracia, desde o término do regime fascista, refletiram-se no restabelecimento dos partidos políticos, das instituições representativas de âmbito nacional e local e das uniões e associações de pessoal. Os direitos políticos dos servidores têm, hoje, existência real, do que foram bem expressivos os interessados apelos aos votos dos *statali* e *impiegati*, por ocasião da campanha parlamentar de 1953. A despeito de suas deficiências, o Parlamento, o Conselho de Estado, os órgãos representativos e as associações e uniões asseguram, aos direitos dos servidores do Estado, melhor amparo do que o que havia durante a época de Mussolini. Têm-se ampliado, em certa medida, a base social de onde provêm os estudantes universitários, daí decorrendo relativa democratização da fonte, legalmente prescrita, de recrutamento para o grupo A do serviço público civil. Atenuaram-se, também, algumas das práticas de extremo favoritismo, refletindo na crônica dos *casualì*.

Apesar dos muitos estudos e dos numerosos projetos de reforma, a organização, as perspectivas das carreiras e os processos burocráticos continuam regulados essencialmente pelos decretos de 1923. Há sérias dúvidas sobre se as comissões de após-guerra têm guardado adequada concernência com alguns dos problemas fundamentais da burocracia, inclusive o recrutamento de pessoal, o controle superior, a representação de servidores e o moral. (29) Conjetura-se, também, que elas tenham dado demasiada importância às fórmulas legais, ao invés de aos procedimentos administrativos. Sabendo que é ainda incipiente, nas universidades italianas, o trabalho judicioso a respeito de processo administrativo, pode-se esperar que as atividades de pesquisa e os projetos de reforma continuem a girar em torno de aspectos legais, até que se tenham feito maiores estudos do mecanismo da feitura de

(26) Ver disposições sobre a comissão consultiva de pessoal, Ufficio Italiano dei Cambi, *Regolamento del personale* (Roma, 1946), cap. 3. Ver, porém, ao mesmo tempo o *Regolamento per il personale dell'ente provinciale per il turismo*, cujos dispositivos não sofreram alteração desde que foram adotados, durante o período fascista, embora venham sendo objeto de estudo.

(27) C.I.S.I.M. — *Problemi economici ed industriali...*, págs. 245 e seguintes. Notem-se as referências à restrita extensão da representação trabalhista nas juntas e comissões. *Ibid.*, págs. 282 e seguintes.

(28) Em fevereiro de 1953, a C.I.S.L. tinha 25 organizações de funcionários públicos.

(29) A maioria dos altos funcionários com os quais o autor conversou em 1952-53 (inclusive alguns que haviam sido demitidos pelos fascistas), declara que o moral dos servidores públicos é melhor hoje do que nos primeiros tempos do após-guerra, mas continua inferior ao do período anterior à guerra. Alguns estavam, certamente, influenciados pelo persistência das visões fascistas de glória imperial, mas a maior parte fôra afetada pela queda de nível econômico. Um quadro pictorial jornalístico do professor primário é o que se lê em "Un esercito di centomila le maestre delle scuole italiane", (*Il messaggero* de 5 de abril de 1953, pág. 3. Carreira longa, incerta e não remuneradora, com a probabilidade de 4 em 5 das mais de 100.000 professoras permanecerem solteiras — eis o lado desfavorável do quadro.

decisões. (30) Há, contudo, permanente interesse pelos problemas de natureza burocrática. A Secretaria de Reforma está empregando completos,

---

(30) Cf. WALLACE S. SAYRE e HERBERT KAUFMANN — *Outline of a suggested method of study of comparative administration* (Proposição resumida dum método de estudo de administração comparada), no relatório de uma Conferência sobre Administração comparada. (Public Administration Clearing House, 1313 East 60th Street, Chicago, Ill. 1952), Anexo V.

cuidadosos e decididos esforços para corrigir alguns dos existentes defeitos. A tarefa não é fácil, pois que a reforma burocrática depende, em grande parte, de melhoramentos básicos na vida social e econômica da Itália e, em particular, da permanente redução do número de desempregados. Dado não ser possível solução rápida ou simples do problema, não pode haver substanciais reformas burocráticas da noite para o dia. Quanto a isso, far-se-ia, na Itália, de forma típica, a recomendação de "pazienza".