

# Govêrno e Administração na França

JEAN FORGEOT

(Trad. de Néa Lopes Monteiro)

“A maioria dos príncipes têm boa vontade, mas não são hábeis”... “Quando, em uma nação, o nascimento não dá poder, cada um procura um poder — o de seu mérito pessoal.”

MONTESQUIEU.

**P**ODE parecer surpreendente separar Govêrno e Administração. Seus fins são, efetivamente, idênticos: aquêle, para dirigir os negócios públicos, toma decisões que esta aplica.

Diferem os dois, todavia, pela origem e meios de atividade, no sistema francês de democracia parlamentar.

O Govêrno é, com efeito, composto de homens, politicamente responsáveis, perante o Parlamento, pela gestão de um departamento ministerial.

Opera no plano de uma política geral, aprovada pela Assembléia Nacional, e que leva em consideração, a um só tempo, as necessidades do momento e as perspectivas do futuro na França e no mundo.

A Administração — do latim *ad ministrare* — não passa de um meio de execução. Dispõe de pessoal permanente, submetido a uma disciplina hierárquica, tendo regras próprias de recrutamento e de promoção. Se tem obrigação de ser leal ao Govêrno, não lhe deve fidelidade política.

Constitui, por essa independência relativamente aos Poderes Públicos, a armadura sólida de uma nação freqüentemente agitada por rudes abalos internos ou externos.

Mas o Estado moderno deixou de ser unicamente tradicional guardião das liberdades públicas e privadas. É, também, banqueiro, segurador, empreiteiro... A distinção entre govêrno e administração tende, pois, então, a diminuir. Sua ação, realmente, se funda em necessidades e processos idênticos: a Administração não pode mais ignorar a opinião pública; diante das dificuldades dos problemas que se apresentam, o Govêrno precisa, para resolvê-los, de uma administração que é a única, por seus serviços técnicos, a conhecer-lhes bem os dados.

Se o Govêrno enuncia os princípios, os administradores dispõem, para aplicá-los, de largo poder de decisão. Disto resulta que a administração também possui sua política.

O problema consiste pois, atualmente, em conciliar a eficácia do Govêrno e a independência

da Administração, salvaguardando, ao mesmo tempo, a liberdade de cidadãos.

## I — A ADMINISTRAÇÃO FRANCESA ANTE OS PROBLEMAS CONTEMPORÂNEOS

Antes de estudar os problemas atuais, não é desinteressante relembrar o que seja a Administração Francesa.

Como tôdas as instituições públicas, é um produto do solo, de sua economia, de sua história.

Formou-se lentamente no curso dos séculos, e a Revolução de 1789 nada mais fêz que sancionar uma evolução quase completa.

O Estado francês atual, — forma política do país, com um govêrno centralizado, e a superposição da causa pública à coisa privada, — é uma síntese das concepções romanas e germânicas.

A dominação romana, com sua administração poderosa e hierarquizada, sucede a dos francos: o rei é um chefe militar, encarregado de fazer reinar a paz pública.

Na época feudal (Décimo Século) o Estado se dissocia em múltiplos reinos pequenos, ligados pelas relações de vassalo a senhor. O Rei é apenas o primeiro dos feudais. Junto dêle, contudo, aparecem jurisconsultos devotados e sábios que preparam as leis e controlam as finanças públicas. No plano local, administradores e prebostes, transmitem as ordens do Rei.

Durante êsse período, a Igreja assume a responsabilidade de numerosos serviços públicos: distribui justiça, domina o Estado Civil, dá instrução e assiste os pobres.

É necessário esperar o fim do século XVI para que reapareça um Estado. O mundo se abre. As cruzadas deslocaram os cristãos em todo o oriente próximo; o comércio se desenvolve; a economia se liberta lentamente de sua clausura. Junto ao Rei aparecem Secretários de Estado, que dão forma às suas decisões. Criam-se “bureaux” permanentes, ancestrais das administrações atuais, e, às províncias, enviam-se agentes, destinados ao contrôle das ordens do Rei.

Na véspera da Revolução de 1789, o Rei centralizava em Paris todos os poderes com os ministros, cujos serviços prefiguram as administrações centrais atuais. Certos corpos aparecem nessa época: o das “Ponts et Chaussées” notadamente. Mas a unidade administrativa da França não é conseguida: embaraçam-se dioceses, govêrnos, militares, generalidades, Estados, cidades livres, etc...

vindos de privilégios históricos ou de tratados diplomáticos. A maior parte dos cargos são venais, o que limita o recrutamento aos mais afortunados.

É a obra da Revolução, a qual o Imperador Napoleão imprime o selo de seu gênio, de unificar o país dotando-o de uma administração com recrutamento democrático. A França é dividida em departamentos, distritos, comunas. De Paris à província, uma hierarquia liga os representantes da autoridade, por uma filiação ininterrupta ao poder central. Mas se as funções são novas, os funcionários são oriundos dos antigos serviços: assim se realiza a síntese do antigo e do novo Regime.

A Monarquia, restaurada, mantém a obra da Revolução.

As vésperas da guerra de 1939, as leis do Ano VIII continuam a reger a Administração Francesa. Em teoria, o papel do Estado não mudou; ele deve assegurar aos cidadãos a proteção exterior e interior, a justiça, a instrução, etc...

Em Paris, quinze administrações centrais dão aos Ministros os meios de planejar e realizar sua política.

Em cada departamento, o Prefeito, representante do Governo, dirige os serviços locais. No total de 850.000, os funcionários executam as decisões do poder central. Essa organização tem o mérito de ser simples, lógica e de dar aos funcionários um conjunto de garantias de carreira. Mas possui o defeito de ser muito rígida, e, como tal, dificilmente adaptável à evolução do papel atual do Estado.

Esse novo papel atém-se, ao mesmo tempo, à evolução do país e aos problemas originários da guerra.

Sem dúvida os traços essenciais do francês não mudaram. Continua rural, conservador, sociável, mas, *na mesma medida*, individualista, igualitário e ávido de progresso social.

A França tem por privilégio evolver sempre.

Com uma extensão de pouco mais de . . . . . 19.000.000 km<sup>2</sup> (1), a União Francesa compreende uma população repartida entre os cinco continentes (119.200.000 habitantes) dos quais 42 milhões no território metropolitano e 37 milhões na África. (1)

A densidade, por quilômetro quadrado, de 6,5 além-mar e 75 na metrópole, é bastante fraca.

Se, em todos os territórios a natalidade acusa um evidente aumento, é, ainda, insuficiente. Em 1952, na metrópole, 100 adultos devem responsabilizar-se pela manutenção de 53 pessoas inativas: mulheres, crianças e velhos.

Se a taxa da natalidade, que passou de 1,4 em 1938 a 2,14 em 1951, continua a aumentar, esta tendência poderá abater-se, senão, dentro de 25 anos, 100 adultos deverão manter 60.

A França permanece um país de economia harmoniosa. A agricultura é sempre a base essencial de sua atividade: 42% das terras são boas

e apenas 25% não utilizáveis ao passo que, nos Estados Unidos, 16% apenas são boas e mais de 47%, não utilizáveis. Se a França, porém, é uma nação de pequenos proprietários, a grande propriedade domina, pois que 73% dos cultivadores lavram 23% do solo.

O aparelho de distribuição é considerável já que existem 940.000 empresas comerciais que arrebatarem 25% da renda nacional.

Finalmente, no domínio industrial, a França permanece um país bastante rico em energia, graças, sobretudo, aos seus recursos hidráulicos, embora possuindo poucas matérias-primas, salvo o ferro, do qual vem a ser o segundo produtor no mundo, e o alumínio.

Os territórios da União Francesa, em seus diferentes graus, são países novos, a que sempre faltam capitais e muito assiduamente mão-de-obra, para valorizar as importantes matérias-primas de que dispõem: devem ser equipados, e, enquanto esperam, receber auxílio substancial da Metrópole. Representam 30% nas transações comerciais da França.

Essas poucas observações esclarecem os problemas que se apresentam a nosso país: deve, primeiramente, reparar as ruínas causadas pela guerra, cujo total excede 70 bilhões de dólares, isto é, aproximadamente dois anos de rendas nacionais. (2)

Cumprido, ao mesmo tempo, readaptar sua estrutura econômica e a da União Francesa à evolução do mundo e dos câmbios internacionais.

Enfim, a Constituição de 1946 comete ao Estado a incumbência "de assegurar ao indivíduo e à família as condições necessárias a seu desenvolvimento e de garantir a cada um a proteção de sua saúde, sua segurança material, o repouso e os lazes".

Indubitavelmente, essa incumbência não passa de uma obrigação moral, e se "o Estado não é ainda um meio de regular o comportamento humano", percebe que se lhe impõe um papel que ultrapassa consideravelmente o âmbito tradicional que lhe era atribuído.

## II — A ADAPTAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO ÀS NECESSIDADES DO ESTADO MODERNO

A organização dos Poderes Públicos, oriundos da Constituição de 1946, não difere sensivelmente da que vigorava antes da guerra. O Poder Legislativo pertence ao Parlamento, mas somente a Assembléia Nacional dispõe do direito de dar e retirar sua confiança ao Governo. Este participa do Poder Executivo com o Presidente da República que é, igualmente, Presidente da União Francesa.

Se o quadro político está pouco modificado, a ação do Estado se estende consideravelmente. Torna-se, por esse motivo, necessário adaptar a

(2) É suficiente lembrar, a esse respeito, que em 22 imóveis, um foi destruído durante o período de 1940-1945 — N. do A.

(1) Não compreendidos os Protetorados da Tunísia e de Marrocos.

estrutura e o funcionamento dos Serviços Públicos à vida moderna.

#### a) *Reforma da função pública*

Em 1946, 1.500.000 franceses, seja 1 em 15, trabalhavam para o Estado: era um conjunto não só excessivamente pesado para as finanças públicas como mal adaptado às necessidades da época.

Procederam-se a compressões muito rigorosas que diminuíram o número dos agentes dos Serviços Públicos em mais de 100.000.

Ao mesmo tempo, o Governo esforçava-se por melhorar a qualidade de seu trabalho.

O recrutamento dos agentes superiores do Estado foi unificado, (3) estendido a tôdas as classes sociais e melhorado.

Se, no fim da guerra, com efeito, os funcionários possuíam cultura geral suficiente, a multiplicidade de conhecimentos que lhes era exigida nos vários concursos não era, forçosamente, adaptada às tarefas que se lhes impunha.

Concebida, além disto, há um século e meio, a organização dos Serviços Públicos estava mal ajustada ao papel atual do Estado, o que resultara em sobrecarregar materialmente o pessoal dos quadros superiores.

Decidiu-se, pois, separar a execução da concepção, criando um corpo de Secretários de Administração, incumbidos de trabalhos de rotina, enquanto os administradores tinham por missão adaptar a direção dos negócios administrativos à política geral do Governo.

Enfim, para permitir o acesso dos melhores elementos às funções mais elevadas, seja qual fôr seu pôsto, separa-se o emprêgo do pôsto. Assim, o funcionário vê crescer seus vencimentos de acôrdo com sua antiguidade, mas êsse acréscimo nada de comum tem com a importância das suas responsabilidades no exercício de suas funções.

Para formar êsses administradores, criaram-se Institutos de Ciências Políticas em cada Faculdade, tendo por escopo dar aos estudantes que se destinam à função pública uma cultura geral e métodos de trabalho que os preparem para abordar os problemas administrativos concretos. O ensino é ministrado em cursos e, sobretudo, em "Conferências dos Métodos", onde os alunos aprendem a discutir livremente e a apresentar, de modo sintético, as questões mais gerais de ciências políticas, econômicas e sociais.

Enquanto os Institutos de Ciências Políticas são Estabelecimentos universitários, a Escola Nacional de Administração seleciona os jovens funcionários destinados às altas administrações do Estado entre os estudantes vindos dos Institutos e os funcionários subalternos merecedores. As provas procuram apreciar, e ao mesmo tempo, os conhecimentos e as qualidades pessoais dos candidatos.

O curso da Escola estende-se por três anos. Comporta um ano de estágio na província ou além-

mar, em um serviço público, ao fim do qual os alunos redigem um memorial sôbre os problemas com que êles se defrontaram. O segundo ano é o do estudo pròpriamente dito, constituindo-se de uma parte geral, para todos os alunos, e de outra parte especializada, de acôrdo com a carreira escolhida. No último ano, os alunos se dedicam, integralmente, às suas futuras atividades, isto é, aos serviços civis superiores (4) do Estado, cujos Membros preparam e estudam as decisões do Parlamento para dirigir-lhes a aplicação: a magistratura, o exército, a universidade, os serviços técnicos e os da União Francesa conservam um recrutamento particular.

A Escola forma, assim, alunos especializados, mas unidos por um espírito comum.

Um órgão de aperfeiçoamento — "O Centro dos Altos Estudos Administrativos" — dá aos funcionários um complemento de conhecimentos dos problemas atuais.

A reforma tem, agora, 7 anos. Permitiu que se reduzissem as diferenças que separaram os Ministérios e que se unificasse o corpo de administradores.

Igualmente, conduziu à formação de um corpo médio de técnicos administrativos, encarregados das funções de execução: os Secretários de Administração recrutados por concurso.

Já possui seus títulos de nobreza.

Mas teria sido insuficiente sem a unificação correlativa do Estatuto da Função Pública, que definisse os deveres dos servidores do Estado — obrigados a se consagrarem exclusivamente às suas funções submissos à autoridade hierárquica (5) — e por direito — de serem garantidos contra a arbitrariedade e as vicissitudes da vida política no desenrolar de sua carreira, desde a entrada no serviço até a aposentadoria.

Enfim, para associar o pessoal dos Serviços Públicos ao bom funcionamento de sua administração, Comissões Técnicas estudam sua gestão e propõem modificações eventuais, enquanto que Comissões Paritárias controlam o recrutamento e a disciplina.

Em definitivo, o novo Estatuto da Função Pública outorga incontestavelmente aos funcionários um poder considerável na Nação, que não pode existir senão num Estado suficientemente forte para ter em mão a oligarquia burocrática.

#### b) *Reforma da Administração*

A êsse respeito, deve ser considerada animadora a obra de reforma, à qual se ligou a própria Administração. Desde 1946 um "Comité Central d'Enquête sur le Cout et le Rendement des Ser-

(4) Negócios Exteriores, Conselho de Estado, Tribunal de Contas ("Cour des Comptes"), Inspeção das Finanças Internas, Administrações Centrais dos diferentes ministérios — N. do A.

(5) Essa hierarquia se traduz por variações de vencimentos que variam dos índices 100 a 800; representando o salário de base 120% do salário mínimo garantido — N. do A.

(3) Havia mais de 50 concursos diferentes para as diversas administrações — N. do A.

vices Publics”, formado de parlamentares e de altos funcionários se esforça por empenhar a Administração a proceder à revisão de sua estrutura e de seus métodos.

Estuda, ainda, dentro de cada Ministério, o custo e o rendimento de seus serviços, ou melhor, os encargos orçamentários e o total dos serviços prestados aos beneficiários. Dessa maneira pode o Comité estabelecer comparações úteis e propor as medidas necessárias à correção dos erros. Seus resultados foram deveras interessantes e nos campos mais variados: pôde-se estipular que as despesas por quilômetro de via fluvial variam do simples ao quántuplo, conforme os canais, ou que os encargos com um aluno de escola técnica variam do simples ao duplo, conforme os Estabelecimentos.

O “Comité” propôs ao Govêrno as soluções para racionalizar o funcionamento dos serviços e, notadamente, uma nova apresentação do orçamento, dando o custo de cada um dêles. Essa pesquisa do custo deve incitar as administrações a estabelecerem um programa a longo e a médio prazo para seus trabalhos.

Supõe a utilização de um regulamento claro e de todos conhecido. Um refôrço de codificação está em curso. Já apareceram: os Códigos das Pensões, da Farmácia, dos Correios, da Moeda etc.

Enfim, para economizar os meios materiais postos à sua disposição, a administração foi levada a obter a melhor aplicação de suas sedes, automóveis, máquinas de mecanografia, a fim de beneficiar quanto possível os utilizadores.

Fora êsses métodos de trabalho, uma reforma do aparelho administrativo foi empreendida para substituir o sistema rígido do Ano VIII, uma estrutura mais bem adaptada aos objetivos por atingir, buscando, antes de tudo, a eficiência.

O “Comité Central d’Enquête”, após haver procedido ao estudo racional de cada um dos serviços, propôs reformas das quais muitas foram adotadas. Assim, no Ministério das Relações Exteriores, a distribuição dos efetivos foi modificada e quanto às Relações Culturais, deu-se relêvo à questão das bôlsas de estudos e à difusão do livro francês.

Êsse estudo foi bem mais longe: permitiu sanar certos erros mais profundos como o funcionamento dos serviços do Álcool e os do Armamento, por exemplo.

Mas a reforma administrativa deve ir até a modificação da Administração: a êsse respeito o “Comité” salientou a necessidade de melhor coordenação dos serviços e, em particular, dos responsáveis pelas questões: militares — de que resulta a própria vida do país, econômicas — que influem na política geral do Govêrno, sociais — que interessam a todos os trabalhadores.

Justamente para êsses fins é que, para os territórios de Além-mar, foi criado um Bureau Central d’Etudes para o equipamento, que procede a todos os estudos concernentes ao equipamento: construções de estradas, instalação de linhas tele-

fônicas na África, construções de habitações nos países tropicais. Fornece, assim, uma documentação de base a todos os interessados: Serviços Públicos e Sociedades privadas.

Um esforço, porém, de coordenação particular foi feito nos escalões centrais da Presidência da República e da Presidência do Conselho.

O Presidente da República assume a presidência efetiva dos Conselhos dos Ministros e orienta as discussões. Se não é responsável politicamente, representa a continuidade do Estado e assume um papel de conselheiro permanente dos Presidentes do Conselho. Presidente da União Francesa, dispõe de serviços encarregados de preparar suas decisões e de assegurar o Secretariado do Alto-Conselho. Presidente do Conselho Superior de Magistratura, compete-lhe fazer respeitar a independência dos magistrados e regula seu recrutamento e acesso. Seus serviços são organizados, por consequência, para informar e esclarecer.

Assegura, ainda, no plano mais elevado, a coordenação necessária à vida política.

Na Presidência do Conselho foi criado um Secretariado-Geral Permanente incumbido de fornecer ao Chefe do Govêrno a documentação técnica necessária à elaboração da política geral governamental. Dêle dependem os Serviços do Plano, da Função Pública e da Energia Atômica.

É o Estado-Maior permanente — pois em 7 anos, seu pessoal não mudou — dos Chefes do Govêrno, aos quais fornece o meio técnico de animar os diferentes departamentos ministeriais.

Finalmente, um Secretariado-Geral do “Comité Economique Interministériel” se encarrega de garantir, sob a autoridade do Ministro da Economia Nacional, a ligação e a unidade de doutrina entre os diversos departamentos ministeriais.

Assim, mesmo nos setores mais “políticos” a administração está presente para reavivar as decisões governamentais. Decisões que ela pode suscitar, a que ela pode adiantar-se e que, por vêzes, excedendo o seu papel, pode tomar.

### III — A ADMINISTRAÇÃO E OS PROBLEMAS FRANCESES ATUAIS

Em 1944, a França devia, a um tempo, reerguer-se de suas ruínas e readaptar-se à evolução mundial. Não pode mais, como outrora, contar com a parcimônia de gerações passadas, mas viver do próprio trabalho para assegurar o equilíbrio de sua economia e de sua balança. Tornou-se um país novo. Para melhor utilizar seu potencial econômico, deve, pois, fazer um esforço considerável no sentido da modernização.

Eis porque se resolveu, em 1946, o estabelecimento de um Plano, método de “convergência na ação e meio para cada um, de situar seu esforço em relação ao de todos”.

Cria-se, sob autoridade de alto funcionário, antigo industrial, Jean Monnet, um Comissariado, que reúne por setores de atividades, os representantes dos patrões, dos operários e dos técnicos.

O Plano, apresentado em fins de 1946, levanta o balanço dos recursos e das necessidades da economia francesa e esforça-se, para remediar suas dificuldades, em fixar para os 5 anos vindouros o objetivo por atingir pelos diversos ramos da economia: exceder o nível de 1929, o melhor ano do período decorrido entre as duas guerras.

Sòmente a modernização de nosso aparelho de produção lhe permitirá enfrentar, ainda uma vez, a concorrência internacional. A fim de realizá-la, o Plano determina objetivos para a produção — uns, imperativos (para os setores de base econômica: minas de carvão de pedra, eletricidade, siderurgia, cimento, transportes, maquinismo) e outros, facultativos.

A aplicação dessas instruções torna-se possível pela distribuição de créditos orçamentários e bancários, pois o citado Plano determina, também, as melhores condições para a utilização dos investimentos e da mão-de-obra.

Dessa forma, invade o campo de ação governamental, já que prevê, vários anos antes dos orçamentos futuros, as despesas dos investimentos. Embora aprovado pelo Governo, *a êle está obrigado o Parlamento*, já que prejudica maiorias futuras que podem considerar necessárias outras distribuições de crédito. Eis o motivo pelo qual, cada ano, por ocasião das discussões orçamentárias, numerosos choques opõem ao Plano o Governo e o Commissariado, no que concerne ao problema dos investimentos. Um Governo aceita a contragosto o fato de estar ligado a decisões tomadas por predecessores de um eixo político diferente do seu... O Plano foi, então, submetido ao Parlamento, mas as maiorias, por sua vez, não gostam de empenhar-se por muito tempo.

A ação do Commissariado do Plano, malgrado seus defeitos e insuficiências, foi, entretanto, decisiva, nos anos que se seguiram à guerra. Permitiu ao Governo a coordenação do emprêgo dos recursos nacionais e a elevação, desde 1949, da produção a nível superior ao de 1929. (Êste nível é, atualmente, de 150%). Ademais, esclareceu a situação financeira francesa e, principalmente, seu balanço de contas e, ao apresentar com precisão o problema das compras na zona do dólar, facilitou a concessão de créditos americanos.

Mas o precitado Commissariado prestou um outro serviço essencial. Pelo estudo da evolução da economia francesa, nas suas relações com a vida internacional, evidenciou para a França — caso esta queira manter seu nível de vida — a necessidade de integrar-se no plano mais amplo de uma economia européia.

Com efeito, sòmente a integração da economia francesa num mercado mais vasto permitirá a melhor utilização dos homens (a França pode alimentar 70 milhões de habitantes), das matérias-primas e dos capitais.

A concorrência internacional só é possível entre espaços econômicos organizados, que ultrapassem as fronteiras naturais dos Estados.

O Commissariado do Plano demonstrou claramente a impossibilidade, para um país europeu,

de assegurar sòzinho o equilíbrio de seu comércio exterior. A Europa regula, de fato, o têrço de suas importações em dólares, sem poder fornecer contrapartida aos Estados Unidos, que são credores do mundo inteiro.

O Plano Marshall teve, justamente, por objetivo, dar aos países da Europa, devastados pela guerra, os meios de pagamento em dólares, necessários à restauração duradoura de sua economia: importava, pois, na modificação de sua estrutura para permitir a utilização racional das divisas em um mercado europeu único, em que poderiam circular livremente homens e bens.

Para chegar a êsse ponto, a Organização Européia de Cooperação Econômica preparou um programa europeu de desenvolvimento da produção, estabilizando a moeda e equilibrando os *balanços de contas*.

Os trabalhos do Plano, seus documentos, métodos e mesmo seu pessoal inspiraram à Organização o estabelecimento daquele programa. (6)

Assim, constituiu-se certo número de organizações, das quais a União Européia de Pagamentos é uma das mais interessantes. Esta última estabelece um sistema de compensação entre os países membros, de maneira a sòmente demonstrar a balança dos pagamentos de cada um em relação ao conjunto. Facilita, assim, o intercâmbio europeu, simplifica suas relações com os Estados Unidos, impulsiona a todos, desencorajando os devedores de acumular dívidas excessivas e os credores, de acumular excedentes exagerados.

Sistematizando o regime precedente — acôrdos de pagamentos entre Estados — a União Européia de Pagamentos presta grandes serviços ao comércio internacional. Mas êsse regime, se assegura solidariedade no intercâmbio europeu, é, entretanto, precário e instável.

Para criar uma verdadeira entidade européia é necessário dar-lhe uma base concreta. O balanço da economia, na França, em 1946, demonstrava a importância do carvão e do aço nas atividades modernas. O primeiro, por ser a fonte principal da energia (75%) e o segundo por essencial na indústria: construções, metalurgia, defesa nacional, etc. A Europa não possui carvão, a França é pobre dêle (75% de suas necessidades) e sòmente a Alemanha é bastante provida do mesmo (105 milhões de toneladas).

A França está entre os primeiros produtores de minério de ferro do mundo, de que possui jazidas consideráveis, mas falta-lhe coque para reduzi-lo. Êste, ela o importa do Rhur em grande quantidade, enquanto a Alemanha importa o ferro.

A geografia aproxima as bacias do Norte, do Passo de Calais, do Rhur, do Reno — Westphalia e da Bélgica. As fronteiras as separam.

O "Pool" proposto por M. Schuman visa reestabelecer o que a economia une e a política divide:

(6) O Secretário-Geral da O.E.C.E., M. Jarjolin, é o antigo Comissário-Adjunto do Plano — N. do A.

a ação conjunta num mercado único de 150 milhões de habitantes das indústrias do carvão e do aço, para racionalizar os produtos, abaixar o preço de custo das mercadorias e permitir, com um objetivo comum, a aproximação franco-alemã.

O Governo francês lançou a idéia e assumiu a devida responsabilidade diante do Parlamento. A Administração, porém, fixou-lhe as modalidades. Dessa espécie de colaboração nasceu o "Pool".

O "Pool" é dirigido por uma alta autoridade, guardião do interesse geral da comunidade. Seus membros, designados pelos Estados, são, em princípio, desobrigados das contingências nacionais.

Uma assembléia eleita pelo Parlamento de cada país tem o poder de provocar a demissão da Alta Autoridade. Pode, também, revisar o tratado, cujo respeito e interpretação são garantidos por uma Corte de Justiça.

A Harmonia entre a política da Alta Autoridade e a dos países membros — problema delicado — é assegurada por um Conselho que reúne os Ministros de cada Estado partícipe.

Essas instituições vigoram há três meses. De seu sucesso ou de seu malôgro dependerá a existência da Europa. Pois, sem alicerce econômico concreto, o ideal europeu corre o perigo de permanecer muito tempo ainda no domínio das aspirações generosas.

Os poucos exemplos acima dados ilustram a ação administrativa no trato dos negócios públicos. A administração estuda, para o Governo, os dados dos problemas que se apresentam e esforça-se por descobrir as soluções possíveis. Entretanto, incumbe aos Poderes Públicos a decisão final.

É evidente, todavia, que, pela liberdade de aplicação que se lhe deixa, a Administração pode desviar as decisões políticas. Assim, através do Banco da França e do Conselho Nacional do Crédito, ela ao mesmo tempo controla o aparelho ban-

cário e dirige o crédito — em qualidade, desde que lhe cabe dar instruções sobre as condições de abertura de créditos e, em quantidade pela fixação da taxa de desconto e estipulação do teto do crédito.

A vida econômica, portanto, está inteiramente sob sua dependência.

Nestas condições, a Administração associa-se ao Governo numa tarefa comum, e dêle se distingue por sua perenidade.

Tal estado de coisas não pode, é óbvio, manter-se senão num clima de liberdade política e no respeito geral das opiniões de cada um. Com efeito, a decisão pertence ao poder político, e o serviço público não deve ter possibilidade de contrariar, em pormenores que seja, a aplicação das medidas adotadas pelo Governo.

Num regime de democracia parlamentar como o que existe na França ou na Inglaterra, a força da Administração encontra seu limite na multiplicidade dos Partidos, que se controlam reciprocamente, evitando, assim, a sobrecarga dos serviços comuns.

É interessante recordar a êsse respeito que nos últimos tempos de poder pessoal conhecido pela França — o Segundo Império — o Conselho de Estado, encarregado de sancionar os excessos do poder da Administração, vira suas funções consideravelmente acrescidas.

Esse controle da Administração pelos Administrados exige grande harmonia nas relações sociais, sem risco de anarquia; não pode durar se o país está desunido.

Montesquieu nos lembra a êste respeito que "a união num organismo político é algo equívoco: a verdadeira é a união harmoniosa que faz com que tôdas as partes, por opostas que nos pareçam, concorram para o bem geral, como as dissonâncias na música concorrem para o acôrdo total e como as partes dêste universo eternamente ligado pela ação de uns e pela reação de outros..."