

INSTITUTO INTERNACIONAL DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

Projeto de Questionário Relativo à Administração Econômica

M. HENRY PUGET

(Trad. de *Achilles Bretas*)

NA reunião realizada em Paris em 19 de fevereiro de 1950, o Comité Científico, por proposta de seu Presidente, julgou conveniente recomendar o estudo da administração econômica como um dos novos temas de trabalho a que se dedicaria o Instituto, nos próximos anos.

Esta proposta foi aceita pelo Bureau do Instituto em Florença. Decidiu-se, outrossim, organizar um questionário que serviria de guia na primeira parte das investigações a empreender.

OBSERVAÇÕES GERAIS

O vasto domínio da administração econômica só poderá ser suficientemente explorado pelo Instituto em prazos longos. As pesquisas se realizarão por etapas. De início bastará examinar os principais aspectos da administração. Posteriormente virá o exame pormenorizado dos setores que ela comporta, dos processos que emprega. Delimitar nosso campo de ação, distinguir seus setores, descrever e apreciar sumariamente os processos empregados, situar com precisão os problemas fundamentais a resolver, pôr em evidência os tipos de soluções que devem ter a primazia e esboçar um julgamento de valor, eis a tarefa para 1951.

Terminados êsses trabalhos iniciais e tomadas estas vistas panorâmicas, proceder-se-á, nos anos de 52 e 53, talvez em 54 e 55, à coleta de informações de caráter mais especial e à análise mais minuciosa, no seio da multiplicidade de serviços e órgãos fixando a atenção em tais ou quais dentre êles.

Esta marcha progressiva e a confrontação de monografias modificarão, sem dúvida, certos resultados que aparentemente se destacavam no curso da fase preliminar. A síntese de conjunto, e as conclusões definitivas se encontrarão no relatório final, no termo de toda a enquête.

Seria um mau método, começar desde já, ao acaso, por pesquisas isoladas e demasiado profundas, antes de traçar um quadro, de tirar proveito do que é atualmente acessível, de harmonizar os elementos discordantes e assinalar os pontos essenciais.

Durante os doze meses seguintes será preciso circunscrever, limpar, classificar. O questionário foi concebido para provocar respostas que permitam atingir êstes fins.

Seção I

A seu ver que se deve entender por administração econômica?

1. Em seu país, quais as principais intervenções da autoridade pública na vida econômica?

A — Seriam as intervenções de caráter clássico?

- 1.º pela regulamentação em assuntos comerciais, industriais, agrícolas (providências policiais, limitações, proibições);
- 2.º pelo impôsto, direitos de alfândega, subvenções claras ou disfarçadas;
- 3.º pela constituição de monopólios fiscais;
- 4.º pela criação de certas indústrias do Estado;
- 5.º pelo congelamento de preços de certos produtos ou serviços de primeira necessidade;
- 6.º pela legislação trabalhista;
- 7.º pela fiscalização do aproveitamento de certas riquezas nacionais.

B — Seriam as intervenções novas?

a) por extensão de atribuições já parcialmente existentes?

1.º Quanto a:

- fixação de preços,
- distribuição de matérias-primas,
- orientação e planejamento da produção,
- abastecimento,

2.º Quanto ao contrôlo a exercer sobre empresas privadas que fornecem produtos ou serviços de interesse público;

3.º Tudo isto em período de crescimento da legislação fiscal e de desenvolvimento da legislação social;

b) pela organização de um setor de economia pública?

1.º pelo fornecimento num quadro local ou no plano nacional de produtos ou serviços,

- com ou sem monopólio,
- por meio de empresas em cujo seio os capitais privados não preponderam ou das quais são excluídos;

2.º extensão deste setor:

- causas gerais de seu crescimento progressivo,
- etapas sucessivas,
- limites atuais.

C — Existe, a seu ver, uma administração econômica distinta da administração pública?

Para intervir na vida econômica, a autoridade pública utiliza de preferência ora o aparelho administrativo ordinário ou os métodos administrativos comuns, ora adaptações deste aparelho administrativo e de seus processos, ou ainda órgãos e processos especiais que muito se aproximam dos que utiliza setor privado?

A — Quais os casos em que, no seu país, se põe em ação o sistema administrativo comum?

a) E' o que se dá em geral com as intervenções de tipo clássico. Exemplo: regulamentação em matéria comercial, industrial, agrícola, alfandegária; controle e concessões em matéria de minas, eletricidade (na ausência de nacionalização).

b) O mesmo se verifica, nos níveis mais elevados, em algumas intervenções novas. Exemplos:

- Serviço de abastecimento,
- Serviço de preços,
- Serviço de planejamento.

c) O sistema administrativo ordinário parece suficiente.

1.º Quando as tarefas que incumbem à autoridade pública em virtude da intervenção desta na vida econômica são análogas às que habitualmente assume uma administração de tipo normal.

2.º Quando o caráter comercial ou industrial do serviço se acha em plano secundário relativamente às preocupações dominantes:

- Vontade de centralização,
- Necessidade da defesa nacional,
- Qualidade artística de um produto,
- Quase exclusividade do aspecto fiscal.

B — No seu país, quais os casos em que a administração se restringe a certas adaptações dos sistemas administrativos comuns?

a) O sistema administrativo comum, oferece facilidades utilizáveis:

- 1.º Na gestão de serviços de natureza econômica.
 - Na descentralização do serviço.
 - Na criação de conselhos consultivos (técnicos, usuais, etc.)
 - No emprego de determinados processos contábeis (repartições arrecadoras, etc.)
- 2.º Na individualização desses serviços.
 - Na instituição de orçamentos anexos.
 - Na criação de autarquias de tipo normal.

b) Certa flexibilidade pode ser introduzida no sistema administrativo comum:

- Pela suavização da tutela normal,
- Por retoques às normas financeiras comuns.

C — Quais, no seu país, os órgãos especializados e os processos especiais em assuntos de administração econômica?

a) O sistema administrativo ordinário, mesmo depois de retocado se revela, ao que parece, insuficiente:

1.º Quando o caráter comercial ou industrial predomina;

2.º Quando, por conseguinte, se torna necessário libertá-lo de regras rígidas, e desenvolver a iniciativa e a ousadia.

3.º Quando se torna necessário tomar precauções contra a ingerência de políticos e, até certo ponto, da própria autoridade pública.

b) Despontam três categorias de órgãos:

1.º Por adoção das formas jurídicas da vida privada;

2.º Pela utilização de formas jurídicas da vida privada, com modificações profundas, entretanto; exemplo: as corporações públicas, na Inglaterra e nos Estados Unidos.

3.º Pela combinação de uma instituição administrativa ordinária, a autarquia, e do regime de sociedades de direito privado; as novas autarquias (établissements publics) de caráter industrial e comercial na França, as empresas do Estado na U.R.S.S.;

c) Esses órgãos funcionam em condições e com processos diferentes dos que encontramos na administração comum.

Não são tolhidos pela maioria das regras impostas a esta administração.

D — Como fixar os limites da administração econômica?

a) num sentido lato a administração econômica compreende o conjunto dos processos e dos órgãos pelos quais a autoridade pública intervém na vida econômica.

b) ela se opõe à administração militar, à administração do ensino, abarca órgãos e processos ordinários, bem como órgãos e processos especiais, possui portanto um campo imenso, onde nem tudo tem caráter original;

c) num sentido mais estreito, a administração econômica compreende tão-somente os processos e órgãos que asseguram a criação e o funcionamento de empresas públicas de caráter industrial e comercial.

Fora dela ficam numerosas intervenções da autoridade pública na vida econômica, realizadas, cumpre notá-lo, quase sempre pela utilização do sistema administrativo comum, tal qual é, ou ligeiramente modificado.

A administração econômica engloba órgãos e processos comuns, mas de modo particular, órgãos e processos especiais.

Seu campo ainda é vasto e seu caráter acentuadamente original.

E — Quais os traços característicos da administração econômica?

Tomados que sejam esses traços em sentido lato ou restrito, mais freqüentemente porém neste último, a administração econômica difere da administração comum.

a) Por seu objeto, sua ação em matéria econômica.

b) Por seu espírito, sua preocupação de produtividade, necessidade de seguir um meio em mutação constante, tendência a se libertar das formas antigas.

c) Por sua evolução, desenvolvimento crescente e rápido, criação de órgãos novos e emprego de novos métodos.

Observação — Na parte subsequente do questionário e na redação das respostas a serem fornecidas à II Seção, a expressão "administração econômica" será tomada em sentido restrito, e, a fim de abreviar o estudo, tudo o que diz respeito a empresas municipais será completamente excluído.

Seção II

Como estão organizados e funcionam, em seu país, os órgãos da administração econômica?

I — Órgãos de tipo clássico.

A — Serviços do Estado não personificados.

a) Quais os serviços do Estado não personificados, de caráter industrial e comercial, e quais as empresas indus-

trias e comerciais geridas diretamente por serviços do Estado como acessório a uma tarefa principal destituída de caráter industrial e comercial? (1)

b) Qual o entrosamento destes serviços e empresas?

1.º Ministério de que dependem, ou subordinação direta do Chefe de Estado em regime presidencial.

2.º Autoridade diretamente colocada na chefia, indivíduo ou colégio.

3.º Grau de descentralização do poder.

4.º Existência de conselhos consultivos técnicos, etc.

c) Qual o pessoal de que dispõem?

1.º funcionários: especializados ou não, recrutamento geral ou distinto, particularidades do estatuto.

2.º auxiliares,

3.º empregados ou operários em regime de direito privado,

4.º direitos sindicais, direitos de greve.

d) Seu regime administrativo ou financeiro oferece particularidades?

1.º quanto a mercados, preços de venda, contabilidade, orçamento,

2.º pela outorga de individualidade financeira,

3.º quanto aos litígios: juízes competentes.

e) No seu setor de atividade, gozam ou não de um monopólio?

f) Que apreciação de conjunto pode o senhor fornecer e qual a evolução em curso?

1.º resultados obtidos e críticas formuladas,

2.º sistema em via de extensão ou de recuo, motivos.

B — Autarquias.

a) Quais os serviços ou empregos do Estado de caráter industrial e comercial constituídos sob forma de autarquia, isto é, dotados de personalidade jurídica completa sob regime administrativo distinto do que rege as empresas privadas? (1)

b) Qual a estrutura dessas autarquias?

1.º órgãos,

2.º grau de autonomia,

3.º ministério de que dependem e tutelas,

4.º conselhos consultivos.

c) Qual o pessoal de que dispõem?

1.º funcionários: especializados ou não, recrutamento geral ou distinto, particularidades do estatuto, — adição;

2.º auxiliares;

3.º operários e empregados em regime de direito privado;

4.º honorários e salários;

5.º direitos sindicais, direitos de greve.

d) Quais as particularidades de seu regime administrativo e financeiro?

1.º quanto a mercados, preços de vendas,

2.º no que se relaciona com a contabilidade, orçamento, impostos ou taxas,

3.º capital inicial e empréstimos,

4.º subvenções do Estado, diretas ou disfarçadas;

5.º litígios, juízes competentes.

e) Em seu setor de atividades, gozam ou não de um monopólio?

f) Que apreciação de conjunto pode o senhor fornecer e qual a evolução em curso?

1.º resultados obtidos e críticas formuladas,

(1) Não se pede uma enumeração completa mas simplesmente uma ordem segundo a importância, e a indicação dos principais exemplos.

2.º sistema em via de extensão ou de recuo, motivos,

3.º fortalecimento ou enfraquecimento dos poderes do governo sobre as autarquias existentes.

2. Órgãos novos.

A — Autarquias de caráter industrial ou comercial.

a) Quais os serviços ou empresas do Estado, constituídas sob forma de autarquias de caráter industrial e comercial, isto é, dotados de personalidade jurídica completa, e que conservam aspecto administrativo mas estão isentas em larga escala das regras impostas aos serviços administrativos comuns?

b) Qual a estrutura dessas autarquias?

1.º órgãos;

2.º grau de autonomia;

3.º ministérios de que dependem, e controle, comissários do governo, controladores financeiros;

4.º conselhos consultivos;

5.º descentralização no interior da autarquia;

6.º órgãos secundários.

c) Qual o pessoal de que dispõem?

1.º funcionários ou não funcionários no cimo ou em todos os graus da hierarquia, recrutamento, formação, adição;

2.º particularidades do estatuto, garantias, vantagens;

3.º honorários e salários;

4.º direitos sindicais e direitos de greve;

d) Qual seu regime administrativo e financeiro?

1.º quanto a mercados, preços de venda;

2.º quanto a contabilidade, orçamento, impostos ou taxas;

3.º capital inicial, empréstimos;

4.º subvenções do Estado, diretas ou disfarçadas "avances";

5.º litígios, juiz competente.

e) Em seu setor de atividade, gozam ou não de monopólio?

f) Que apreciação de conjunto pode o senhor oferecer e qual a evolução em curso?

1.º resultados obtidos e críticas formuladas;

2.º sistema em via de extensão ou de recuo, causas;

3.º fortalecimento ou enfraquecimento do controle sobre essas autarquias;

4.º responsabilidade ministerial e controle parlamentar.

B — Sociedades de economia mista.

a) Quais as empresas de caráter industrial e comercial de que o Estado participa, no quadro de sociedade de economia mista?

b) Qual a estrutura dessas sociedades?

1.º participação do Estado em regime de minoria, de igualdade ou de maioria;

2.º participação de pessoas privadas de órgãos públicos;

3.º estatutos e modificações aos estatutos, capital e aumento de capital, fundos de cada sócio;

4.º órgãos da sociedade

— composição, designação e poderes do conselho de administração;

— composição e poderes da assembléia-geral;

— diretor-geral ou presidente, sua nomeação e poderes;

— descentralização no interior das sociedades, órgãos secundários;

- 5.º controle exercido sobre a sociedade,
 - comissários do governo,
 - poderes dos ministros e quais esses ministros,
 - atos que devem ser aprovados e documentos submetidos à apreciação;
- 6.º representação das obrigações, dos beneficiários, do pessoal;
 - c) Qual o estatuto do pessoal dessas sociedades?
 - 1.º pessoal sob regime de direito privado;
 - 2.º recrutamento, garantias, vantagens;
 - 3.º honorários e salários;
 - 4.º direitos sindicais, direitos de greve;
 - d) Qual o regime financeiro dessas sociedades?
 - 1.º mercados, preços de venda;
 - 2.º previsões, contabilidade, balanças;
 - 3.º empréstimos;
 - 4.º subvenções do Estado, "avances";
 - 5.º litígios, juiz competente.
 - e) Em seu setor de atividade, essas sociedades gozam ou não de um monopólio?
 - f) Que apreciação de conjunto pode o senhor fornecer e qual a evolução em curso?
 - 1.º resultados obtidos e críticas formuladas;
 - 2.º sistema em via de extensão ou de recuo;
 - 3.º crescimento ou diminuição da participação do Estado nessas sociedades, consequências;
 - 4.º fortalecimento ou debilitação do controle exercido sobre essas sociedades.

C — Sociedades Paraestatais, Corporações públicas, Empresas autônomas.

a) Quais os serviços ou empresas constituídas sob forma de sociedades paraestatais, corporações públicas ou empresas autônomas, isto é, constituídas sob forma de órgãos instituídos pelo Estado, dotados de plena personalidade jurídica, submetidas a certo controle da autoridade pública, funcionando, entretanto, quase inteiramente como sociedades privadas? (2)

b) Qual a estrutura dessas sociedades paraestatais, corporações públicas, ou empresas autônomas?

- 1.º diferença:
 - entre as mesmas e as sociedades de economia mista;
 - entre as mesmas e as autarquias de caráter industrial ou comercial;
 - entre as três formas, sociedade paraestatal, corporação pública, empresa autônoma;
- 2.º textos constitutivos, estatutos;
- 3.º órgãos:
 - conselhos de direção, conselho de administração, composição, designação, poderes;
 - ausência de assembléia-geral, substituição desta;
 - presidente, diretor-geral, designação, poderes;
 - conselhos consultivos e a representação dos beneficiários, do pessoal etc.;
 - descentralização interna, divisões ou circunscrições, órgãos secundários, designação, composição, poderes;
- 4.º controle:
 - poderes dos ministros, e quais esses ministros;
 - comissários do governo, controladores financeiros;
 - atos que devem ser aprovados e documentos submetidos à apreciação.

- c) Qual o estatuto do pessoal?
 - 1.º pessoal em regime de direito privado;
 - 2.º recrutamento, garantias, vantagens;
 - 3.º salários;
 - 4.º direitos sindicais, direitos de greve.
- d) Qual o regime administrativo e financeiro?
 - 1.º assimilação geral com as empresas privadas;
 - 2.º particularidades relativas a certos pontos, mercados, previsão, contas, empréstimos;
 - 3.º subvenção do Estado, capital inicial, "avances";
 - 4.º litígios, juiz competente.
- e) Em seu setor de atividade esses órgãos exercem ou não um monopólio?
- f) Que apreciação de conjunto pode o senhor fornecer e qual a evolução em curso?
 - 1.º resultados obtidos e críticas formuladas;
 - 2.º sistema em via de extensão ou de recuo, causas;
 - 3.º fortalecimento ou debilitação do controle exercido sobre esses órgãos;
 - 4.º responsabilidade ministerial e controle parlamentar;
 - 5.º gravidade e dificuldade desse problema quanto às Corporações públicas na Inglaterra. Apresenta-se em toda parte com acuidade variável.

Seção III

Quais em seu país os problemas da administração econômica?

A administração econômica apresenta problemas gerais. Eis, ao que parece, os quatro principais: eles se entrelaçam.

A — Qual, a seu ver, a categoria de órgãos a que convém dar preferência?

- uma única categoria para todos os casos;
- ou diversidade de soluções para os casos diferentes;
- motivos da escolha, conforme as circunstâncias e a natureza das empresas.

B — Qual a melhor maneira de proteger os órgãos da administração econômica contra as pressões políticas, ou pressões de interesses privados de beneficiários, de operários?

- aptidão à resistência das diversas categorias desses órgãos;
- influência da composição, da duração das funções, dos poderes, da remuneração dos conselhos de direção,
- forma de participação dos beneficiários, do pessoal na vida desses órgãos;
- limitação das possibilidades de intervenção dos ministros, do Parlamento.

C — Qual deve ser o controle a exercer sobre esses órgãos?

- extensão e condições do exercício do controle;
- aprovações prévias e controle *a posteriori*;
- divisão dos poderes entre os ministros e o Parlamento.

D — Como assegurar a qualidade e a eficácia de pessoal superior desses órgãos?

- para as tarefas novas da administração econômica, pessoal administrativo comum ou pessoal especializado.
- recrutamento, formação, aperfeiçoamento do pessoal.

E — Como realizar a direção-geral e a coordenação da administração econômica?

a) Instituições de direção e coordenação;

1.º ministérios técnicos e ministérios da Fazenda;

2.º ministério da Economia Nacional ou de Negócios Econômicos;

— Conselho Econômico, Commissariado ou Comissão do Plano;

— Comitês interministeriais e Presidência do Conselho;

— elaboração de uma política de conjunto,

— meios de impor essa política,

— solução das dificuldades;

3.º na cúpula o Conselho dos ministros e o Parlamento;

b) resultados.

1.º a obediência nem sempre obtida;

2.º a coordenação é freqüentemente imperfeita;

3.º em consequência da mudança de ministros ou da quase permanência dos conselhos:

— por falta de ligação suficiente entre os diversos ministérios e entre os diversos órgãos da administração econômica;

— em consequência do particularismo desses ministérios ou desses órgãos.

3.º Quando o Governo central é fraco ou absorvido por trabalhos urgentes, os grandes órgãos autônomos da administração econômica correm o risco de fazer surgir um novo feudalismo que se apossa da realidade do poder no que diz respeito à administração econômica.