

# REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO



ANO XIV

Volume IV — N. 3

Dezembro de 1951





# REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ÓRGÃO DE INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO  
EDITADO PELO DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO  
(Decreto-lei n. 1.370, de 14 de dezembro de 1939)

ANO XIV

DEZEMBRO DE 1951

Vol. IV - N. 3

## SUMÁRIO

### EDITORIAL

|                                                                     |   |
|---------------------------------------------------------------------|---|
| Admissão, em Carater Provisório, de Extranumerário-Mensalista ..... | 3 |
|---------------------------------------------------------------------|---|

### COLABORAÇÃO

|                                                                                                                     |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| A Evolução do Direito e a Absorção da Administração Privada pela Administração Pública - ARNOLD WALD .....          | 5  |
| Origens da Documentação Administrativa - M. PIO CORRÊA JR. ....                                                     | 17 |
| Contratos com a União - PLINIO PALHANO .....                                                                        | 21 |
| A Execução do Ato de Reorganização do Legislativo de 1946 - GEORGE B. GALLOWAY - (Trad. de Isa Almeida) .....       | 25 |
| O nilo e o São Francisco - LUCAS LOPES .....                                                                        | 33 |
| Base Científica da Administração do Pessoal - ARLINDO VIEIRA ALMEIDA RAMOS .....                                    | 39 |
| Assistência Técnica para o Desenvolvimento Econômico - O programa das Nações Unidas- ISNARD GARCIA DE FREITAS ..... | 47 |
| Assistência Técnica em Administração Pública - BENEDICTO SILVA .....                                                | 57 |
| Sobre a Natureza da Administração Pública - RASCOE MARTIN - (Trad. de Tomás de Vilanova Monteiro Lopes) .....       | 64 |
| Estudo Comparado a Finanças Públicas - JESSE BURKHEAD .....                                                         | 73 |
| Patologia da Administração Federal - CHARLES MCKINLEY - (Trad. de José Veiga) .....                                 | 80 |
| O Departamento do Serviço Civil na França - JEAN TROUVÉ .....                                                       | 85 |

### ADMINISTRAÇÃO GERAL

#### PESSOAL

|                                            |    |
|--------------------------------------------|----|
| Eu sou um Burocrata - WICLIFFE ALLEN ..... | 91 |
|--------------------------------------------|----|

#### SELEÇÃO

|                                                                                       |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------|----|
| A Contribuição dos Advogados para o Sistema do Mérito - H. ELIOT KAPLAN .....         | 94 |
| Monografia Profissional do Estatístico - Auxiliar - ANSELMO DE ABRANTES FORTUNA ..... | 98 |

### DOCUMENTÁRIO

|                                                                                                                                                       |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Princípios e Problemas do Governo - CHARLES G. HAINES e BERTA M. HAINES (Trad. de E. S. MESQUITA) .....                                               | 110 |
| Fronteiras da Administração Pública - Sentindo e Escopo da Administração Pública- GAUS, DIMOCK E WHITE (Trad. Tomás de Vilanova Monteiro Lopes) ..... | 114 |

### NOTAS

|                             |     |
|-----------------------------|-----|
| Poder Legislativo .....     | 119 |
| Publicações Recebidas ..... | 123 |



**DEPARTAMENTO**  
**ADMINISTRATIVO**  
**DO**  
**SERVIÇO PÚBLICO**

**EDIFÍCIO DA FAZENDA — 6.º e 7.º andares**

**Rio de Janeiro**

**Brasil**

**ENDEREÇO TELEGRÁFICO : DASP**

---

**DIRETOR-GERAL**

**Arizio de Viana**

**DIRETORES DE DIVISÃO**

**Sebastião de Sant'Anna e Silva**

**Tomás de Vilanova Monteiro Lopes**

**José de Nazaré Teixeira Dias**

**Carlos Mario Faveret**

**DIRETORES DE SERVIÇO**

**Oscar Victorino Moreira**

**Fernando Cysneiros**

**DIRETOR DOS CURSOS DE ADMINISTRAÇÃO**

**Beatriz Marques de Souza Warlich**

**DIRETOR DO ESCRITÓRIO TÉCNICO DA  
CIDADE UNIVERSITÁRIA DO BRASIL**

**Luiz Hildebrando de Horta Barbosa**

**DIRETOR DA REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO**

**Espírito Santo Mesquita**

**CONSULTOR JURÍDICO**

**Alain de Almeida Carneiro**



# *Admissão, em Caráter Provisório, de Extranumerário-Mensalista*

**N**ÃO é de hoje que, no serviço público brasileiro, existe o binômio funcionário-extranumerário. Naturalmente, o titular do cargo precede, em nossa história administrativa, o titular da função de extranumerário. É que o cargo público, segundo já demonstramos em número de junho, teve, no início, um caráter regalista e patrimonial e, por isso, esteve mais ordenado em função do funcionário do que em razão do trabalho.

Já a função de extranumerário, em sua configuração normal pressupõe uma evolução da própria máquina administrativa, por isso que está mais diretamente vinculada às necessidades de serviço e de movimentação rápida de pessoal, nas áreas de trabalho. Ainda assim, a figura do extranumerário está, há mais de um século, incorporada ao nosso Direito Administrativo. Alguns exemplos comprovam este asserto. Furtado de Mendonça registra na legislação administrativa que vai de 1823 a 1852, a existência de "agentes auxiliares". Em 1860, um regulamento da Casa da Moeda fala de servidores, inclusive contratados, constantes de tabela especial aprovada pelo Ministro da Fazenda. No mesmo ano, outro Regulamento, o das Alfândegas e Mesas de Renda, falava de "supranumerários". Em 1891, uma Circular do Ministro da Marinha, de n.º 2.830, alude a servidores "extranumerários" e "extraordinários". Do "praticante extranumerário" fala o Decreto n.º 1.990, de 22 de outubro de 1908. Vêm, a seguir, os Projetos de Estatuto, nos quais reponta, embora de forma esporádica, a categoria do extranumerário, até que a Lei n.º 284 firmou, sob bases técnicas, o binômio funcionário-extranumerário. Constituiu-se, assim, depois de 1936, uma categoria de servidores paralela à dos funcionários efetivos. Configura-a a farta legislação especial que estabeleceu e consolidou um "status" de emprêgo peculiar ao extranumerário. Por tal meio, coexistem dois regimes jurídicos para os servidores civis. É de ver que êsse paralelismo se veio estratificando paulatinamente, através da experiência administrativa no tratamento do pessoal extranumerário. Sabe-se que, no princípio, o extranumerário ingressava no serviço público sob o signo da transitoriedade, e alheio aos direitos e aos institutos administrativos de proteção ao funcionário. Pouco a pouco, porém, vieram normas jurídicas definidoras de direitos e de novas situações vinculadas ao exercício da função. Orientavam-se em tal sentido, dentre outros, o Decreto-lei n.º 240, que regulamentou, por primeiro, as formas de admissão do pessoal extranumerário, em suas modalidades; o Decreto-lei n.º 1.909, que fixou as escalas de salário, o Decreto-lei n.º 3.768, sobre a aposentadoria do pessoal extranumerário, e,



principalmente, o Decreto-lei n.º 5.175 que, consolidando as normas então existentes, se transformou em diploma fundamental do extranumerário. O art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e a Lei n.º 525-A, de 7-12-1948, que regulamentou o citado art. 23 ampliaram o "status" de emprêgo. Em consequência, o binômio funcionário-extranumerário tornou-se o eixo administrativo nas relações entre o servidor e o Estado, traduzindo-se num paralelismo de normas jurídicas, já referentes ao pessoal efetivo, já relativas ao pessoal extranumerário. Eis alguns exemplos: ao funcionário é aplicável, quanto ao ingresso no serviço público, a nomeação; ao extranumerário, a admissão. Distinguem-se ainda para o funcionário: promoção, cargo, carreira; para o extranumerário: melhoria de salário, função, série funcional. Aplicam-se às duas categorias sob processo diferente, a transferência, a aposentadoria, a reversão.

E' complementando a diferenciação apontada entre os dois regimes jurídicos que o atual govêrno fêz baixar o Decreto número 29.997, de 14 de setembro dêste ano, sôbre o preenchimento, em caráter provisório, de função de extranumerário-mensalista. Fácil é inferir a importância desta providência. Sabemos, por experiência, quão benéfico é não sômente ao recrutamento de pessoal como também ao conveniente andamento dos serviços o ingresso, em caráter interino, de funcionário de carreira, condicionada a efetivação à habilitação em concurso na forma da Constituição e do Estatuto. E' que o contato experimental com o serviço constitui um treinamento prévio, estimulado pelo próprio interêsse do funcionário em assegurar a respectiva carreira no meio administrativo. Daí ser a nomeação, em caráter interino, uma oportunidade altamente recomendável para afirmação de valores. E se tal norma era salutar para o recrutamento do funcionário de carreira, é claro que também o seria para o pessoal extranumerário, de acôrdo com as peculiaridades inerentes a esta categoria de servidores. Para tanto, o Decreto n.º 29.997, citado, fixa diretrizes paralelas às que vigoram para o funcionário, e já consolidadas pela experiência do sistema do mérito. Assim, a admissão, em caráter provisório, obriga o servidor assim admitido à inscrição, "ex-officio", na primeira prova de habilitação que se realizar para a respectiva função. Acresce que atualmente há necessidade imediata de servidores em determinados órgãos, exatamente quando a nomeação de funcionários interinos nem sempre é possível, nem sempre existem extranumerários classificados em prova de habilitação. Por tudo isso, o recente Decreto n.º 29.997, além de complementar a legislação ao extranumerário, vem atender às exigências da atual fase de recuperação administrativa em que se acha empenhado o govêrno.



## A Evolução do Direito e a Absorção da Administração Privada pela Administração Pública

ARNOLD WALD

### I — O FIM DE UM MUNDO E DE UMA IDEOLOGIA

N O momento em que a Europa se torna “um museu morto” (1), é natural que a sua civilização se ressinta profundamente desta decadência. A Europa se apresenta, no mundo de 1951, como Roma diante da invasão dos bárbaros, ou seja, nas derradeiras contorções da sua agonia.

Sentimos as velhas tradições européias do humanismo, da dignidade humana, do individualismo submergirem umas após outras. Já Spengler falara no *Declínio do Ocidente*. Hoje, os maiores representantes do pensamento europeu, os expoentes máximos daquela civilização, aqueles que se orgulhavam por serem os *grands européens*, um Stefan Zweig, um Georges Duhamel chegam à mesma conclusão. A Europa, após ter sido o aparelho emissor que exportava a sua cultura para todo o mundo, é apenas hoje um aparelho receptor. O “jazz” e os romances americanos dominam Paris e Viena. As descobertas atômicas e as novas leis de economia são reveladas aos estudantes franceses por professores do novo mundo. A Europa depende, para poder viver, do Plano Marshall e do Pacto do Atlântico. Passou o tempo em que os poetas diziam:

“France, sans toi le Monde serait seul;”

A velha bandeira do humanismo tão intimamente ligado à civilização ocidental desapareceu dos campos de batalha. Aquela frase de Terêncio: “Homo sum; humani nihil a me alieno puto” não tem mais sentido para os técnicos de 1950 que receberam uma cultura unilateral. O humanismo é, dizia Duhamel, “o conjunto das noções que não parecem suscetíveis de aplicação imediata”. (2) Que importância tem hoje este humanismo? Que valor tem a ciência desinteressada, o

ideal supremo de justiça, num mundo pragmático, profundamente materializado? Ainda seria possível hoje a repetição do caso Dreyfus? Temos as nossas dúvidas. A segurança, a ordem superaram a justiça. Verdadeira se tornou a frase de Goethe: “Prefiro uma injustiça à desordem”. Os homens esqueceram-se de que a injustiça era a maior das desordens.

Morreu aquêles mundo da segurança, evocado por Stefan Zweig, mundo de monarquias quase milenárias, de direitos fixos, de moedas estáveis, mundo em que se acreditava na razão e no progresso, mundo profundamente individualista e burguês. (3).

A aniquilação com a guerra da velha civilização que dominara a Europa tornou-se lugar comum. Aludem os autores a uma possível sucessão da Europa, seja na América, seja na Ásia. A Europa reergueu-se materialmente. A sua indústria está reorganizada ultrapassando até a produção anterior à guerra. Mas o que morreu, o que sucumbiu, em Dachau, em Riom, e na Europa nazificada em geral, que surge em livros como *Kaputt* (4) ou *Sòmente nesse dia* (5), foi uma cultura, um conjunto de regras morais, que tinham importância primordial no direito (6), um sistema de normas, uma escala de valores, produtos de anos de lutas e de conquistas espirituais, tendo sua base no individualismo judaico, nas sete regras de Noé, em que já encontramos o *jus gentium*, o direito das gentes, o direito natural (7), na filosofia grega, quando os sofistas defenderam o homem

(3) STEFAN ZWEIF — *O Mundo que eu vi*, 1942, p. 15 e seguintes.

(4) CURZIO MALAPARTE — *Kaputt*, 1943.

(5) PIERRE VAN PASSEN — *Sòmente nesse dia*, 1942.

(6) GEORGES RIPERT, *A regra moral nas obrigações civis*.

(7) M. LAZERSON — *La philosophie du droit de Maimonide in Archives de Philosophie du Droit*, 1937, 1-2.

(1) CHARLES MORAZÉ — *Essai sur la civilisation d'occident*, 1950, passim.

(2) GEORGES DUHAMEL — *Civilisation Française*, 1944, p. 35.



contra a onipotência estatal, dêle fazendo a medida de tôdas as coisas, no direito romano, essencialmente individualista, dominante na Europa por três vêzes, na palavra de Ihering, sempre que o indivíduo se destacou e se sobrepôs à coletividade, em Roma, com a criação das grandes universidades e no século XIX. A Grécia criou o cidadão livre, Roma deu-lhe o direito civil; a Igreja declarou os homens iguais diante de Deus. A Revolução Francesa proclamou a liberdade e a igualdade não só na *Cidade de Deus* mas também na organização política do Estado. Paralelamente a estas conquistas, constituiu-se uma ideologia cujo máximo pontífice foi talvez um Leonardo da Vinci, ideologia humanista e ideologista. "Passion de la recherche, don de l'invention, respect généreux de la personne humaine, volonté de dominer la nature, de capter les forces de l'univers tout en communiant avec elles, enfin collaboration du réalisme, de l'idéal et de l'esprit métaphysique: tous les traits de Léonard sont ceux de l'Européen même! (8) Ora, decadente a Europa, declinam estes princípios. Na Europa, que abandonou o papel de Roma e desistiu de dirigir cultural e economicamente o mundo (9), novas idéias haviam de brotar. O Mediterrâneo que, por tantos séculos, fôra o centro do mundo, o ponto de convergência do comércio internacional, que "transformou os bárbaros ocidentais em seres humanos" (10), onde se mesclaram os elementos que haveriam de constituir a civilização ocidental, o Mediterrâneo perdeu o esplendor de outros tempos. Tornou-se um lago secundário. As grandes armadas nã mais o atravessam. É o Atlântico Norte, é o Pacífico que constituem os novos centros de interesse. O predomínio do Mediterrâneo desapareceu; foi-se como as valsas de Viena, as representações de CROMWELL e a intangibilidade dos direitos do homem. Assim, também morreu a Europa.

Esta decadência, esta transformação sofrida pelo velho mundo é explicada por considerações demográficas. Ao *povoamento constrangido* em que o homem depende da terra e dos seus semelhantes, sucede o *povoamento livre*. Nesta fase, a Europa enriquece a humanidade com as suas invenções, a sua técnica e a sua arte. Mas o suporte econômico e demográfico não permite mais à Europa que se mantenha neste papel. A química e a eletricidade exigem para suas experiências campos muito maiores do que o velho mundo. Os cientistas, os artistas fogem da Europa. Maritain e Einstein estão em Princeton. Sábios ingleses ou italianos tornaram-se comunistas e foram para a Rússia. A balança comercial da Europa é deficitária. A Europa acha-se empobrecida, às portas da bancarrota, com economia insuficiente para nutri-la. Escreve Charles Morazé:

(8) PAUL REYNAUD — *S'unir ou périr*, 1951, p. 25.

(9) PAUL VALÉRY — *Regards sur le monde actuel*, 1945, p. 51.

(10) EMIL LUDWIG — *O Mediterrâneo, Destino de um oceano*, p. 7.

"Une certaine forme de civilisation a disparu; une ère de l'histoire vient de se clore; l'ère des Occidentaux." (11) E diante da Europa que parece renascer, com as conferências de Estrasburgo e o Pacto do Atlântico, continua o geógrafo francês: "Mort de l'Europe... Est-ce bien le moment de l'écrire quand, de tant de domaines, nous parvenient les échos de la constitution d'une Europe nouvelle enfin unifiée, dernière chance de l'équilibre entre Est et Ouest, entre la nouvelle grande civilisation continentale et les antiques civilisations de la mer? C'est que cette Europe qui naît sous nos yeux n'est plus, dans sa réalité vivante, l'Europe de notre histoire". (12) Esta é que definitivamente desapareceu, e com ela abandonou o mundo uma certa concepção da vida, um certo *modus vivendi*.

Esta cultura européia estava alicerçada no individualismo, no cristianismo, no subjetivismo, no espírito filosófico francês. Ora, este espírito da Europa, cujas fórmulas foram lançadas pelos Descartes, pelos Rousseau, pela Enciclopédia, é que morreu. E não há meios de reconstruir ou de ressuscitar o espiritual. Os princípios vitoriosos a quatorze de julho, com a tomada da Bastilha, já pereceram na Europa e no mundo hodierno. A divinição do indivíduo foi substituída por sua subordinação à coletividade. Não há como voltar a uma fé perdida. Dos direitos do homem quase nada ficou. O direito natural veio a ser uma "entidade metafísica", um preconceito caduco. Desapareceram pois certos princípios que, em outras épocas, tinham sido dogmas e como tais indiscutíveis. Na própria literatura, na ciência, nas artes, o indivíduo eclipsou-se. Passou-se a focalizar o grupo. Surgiu o unanimismo de Jules Romains. O individualismo veio sendo criticado pelos Bourget, pelos Brunetière, pelo Sillon, como pela *Action Française* (13). O próprio teatro nos revela esta absorção do indivíduo pela coletividade. O velho dogma da dignidade humana, da soberania individual, de que a vida de um homem nunca poderia ser sacrificada aos interesses coletivos, a ideologia liberal, o "Fiat justitia, pereat mundum" foram esquecidos. Peças como *Darkness at noon*, extraída do romance de Koestler, ou como *Mortos sem sepultura* de Sartre revelam-nos o aniquilamento do indivíduo pela coletividade, o interesse social esmagando a liberdade individual. E felizes seríamos se apenas se tratasse de literatura. Mas o teatro no caso nos lembra o noticiário dos jornais. Que diferença entre Rubachow e os acusados dos processos de Moscou, de Praga, de Budapeste, de Varsóvia? (14) Que diferença entre Ru-

(11) CHARLES MORAZÉ, *op. cit.* p. 235 — vide também págs. 218 e 226.

(12) CHARLES MORAZÉ — *ibid.* p. VII.

(13) cf. MARCEL WALINE — *L'individualisme et le droit*, 1945, p. 5 e seg.

(14) RUBACHOV é o herói de *Darkness at noon*.



bachov e os condenados de Riom, entre Rubachov e Remington (15)?

Passou-se uma longa fase individualista e chegamos ao domínio do interesse social. Assim, com a agonia da Europa, puderam os pensadores apontar o declínio de certa concepção da vida, — cujos traços fundamentais procuramos evocar — de um certo modo de pensar, de um certo direito. Dêste modo, já pudemos falar na “Agonia do individualismo jurídico”. (16)

Mas não esqueçamos que as idéias defendidas pela velha Europa foram importadas, adaptadas e integradas nos países novos. A eles cabe continuar a missão que outrora fôra a da Europa. Devem eles manter a liberdade e o individualismo, pugnar pela valorização do homem e pela dignidade humana, conciliando tais princípios com as mais altas e justas aspirações sociais.

## II — A CRISE DO DIREITO : A ABSORÇÃO DO DIREITO PRIVADO PELO DIREITO PÚBLICO

O direito está em crise. E' o que proclama a maioria dos autores, desde Louis Le Fur (17) até Harold Laski, dizendo êste último que “estamos em meio da mais profunda crise que nossa civilização já conheceu, pelo menos da Reforma para cá, e talvez desde o Império Romano”. (18)

Esta crise explica-se pelo abandono do individualismo, do liberalismo, devido a uma série de fatores políticos e econômicos entre os quais cabe ressaltar o sufrágio universal e a falência da economia liberal.

Efetivamente, morreu o individualismo. Passamos do direito individualista ao direito social, do individualismo ao institucionalismo. Há cinquenta anos as palavras que mais freqüentemente reapareciam no vocabulário cotidiano eram: pessoa, personalidade, gênio, indivíduo, dignidade individual. Hoje, outros vocábulos os substituíram. Fala-se no grupo, na sociedade, nos valores sociais. (19) E, se as palavras mais repetidas revelam o estado de ânimo, as tendências mais profundas de uma pessoa ou de uma época, podemos constatar o declínio do individualismo.

Mas em que consistiu o individualismo, poderíamos perguntar com Marcel Waline? E chegaremos à conclusão de que o individualismo é a liberação do indivíduo que se livrou do poder feudal. (20)

É um conjunto de idéias compreendendo a liberdade da crença, o livre gozo da propriedade, a participação do indivíduo na vida política, a autonomia da vontade, a liberdade de comércio. É um esforço para libertar o indivíduo, consagrando-lhe a liberdade de crer, de possuir, de participar na vida política, de comprar e de vender, de se aperfeiçoar... (21) E' a aceitação dos dois princípios fundamentais: “Não há obrigação sem contrato” e “O contrato é lei entre as partes” (22). E' a concepção segundo a qual o indivíduo é superior à sociedade, sendo esta apenas um meio para o aperfeiçoamento do homem. Tal já é a idéia cristã. Assim o homem tem direitos naturais superiores aos interesses coletivos. O direito natural vem pois a ser um limite ao poder social. “E' a sociedade que é feita para o indivíduo e não o indivíduo que é feito para a sociedade”, exclamaria Georges Renard ao abordar o problema da instituição. (23) E os próprios socialistas franceses diriam com Jaurès que “le socialisme est l'individualisme logique et complet”. (24). A tal concepção opuseram-se o fascismo e o comunismo, considerando o homem como meio e os ideais partidários como fins. Assim no *Weltanschauung* que surge depois de 1930, vemos o Estado com finalidades específicas subordinando por completo o indivíduo. A liberdade individual desaparece cedendo lugar à onipotência estatal, à intervenção do Estado.

Uma ampla literatura surge focalizando a nova evolução que vem sofrendo o direito. Savatier indica a publicização do direito, escrevendo “Du droit privé au droit public” e “Les métamorphoses économiques et sociales du droit civil d'aujourd'hui”. Ripert aponta a política dominando o direito no seu “Le régime démocratique et le droit civil moderne” para depois esboçar os “Aspects juridiques du capitalisme” e concluir afirmando “Le déclin du droit”. Morin, Josserand, Charmont, Duguit, Capitant dedicaram numerosas obras à transformação sofrida pelo direito. A ampla bibliografia, da qual citamos apenas algumas obras mais importantes, mostra o interesse despertado pela evolução do direito. Os manuais e os tratados passaram a se referir especialmente ao movimento democrático e social que nos últimos anos transformou o direito. (25) Entre nós, em discurso feito como paraninfo dos bacharelados de 1945 da Faculdade Nacional de Direito, o eminente jurista, Professor San Tiago Dantas, in-

(15) Remington foi condenado a cinco anos de prisão por negar-se a dizer quais eram as suas opiniões políticas.

(16) ARNOLD WALD — *A agonia do individualismo jurídico* — tese apresentada na I Semana de Estudos Jurídicos em Recife em 1951.

(17) In *Archives de Philosophie*, 3-4, 1931, p. 279.

(18) LASKI — *Reflexões sobre a Revolução de nossa época*, 1946, p. 361.

(19) ARCHIVES, *ibid.* p. 378.

(20) WALINE, *op. cit.*, p. 9.

(21) Cf. HENRY MICHEL, *L'idée de l'Etat e Waline*, *op. cit.*, *passim*.

(22) GOUNOT, *Le principe de l'autonomie de la volonté en droit privé*, p. 61.

(23) RENARD, *Théorie de l'institution*, p. 15 do 1.º vol. Ap. Waline *op. cit.*, p. 52.

(24) In *Revue de Paris*, dezembro, 1898.

(25) Vide COLIN et CAPITANT — *Précis de droit civil*, 1950, 1.º vol. p. 52 — PLANIOL, *Traité Élémentaire de droit civil*, 1950, 1.º vol. p. 42.



dica quais são os “*Novos rumos do Direito*”. (26) E Alceu Amoroso Lima dedicou interessante artigo à *Crise do Direito* (27).

De fato, a noção de pessoa humana, extraída do direito romano onde ainda não existia na sua integridade, pelo cristianismo — que não mais distinguiu entre o homem livre, o escravo e o peregrino — passou a dominar o direito com a Revolução Francesa. O homem se libertara da corporação e do sistema feudal. Agora voltam os corpos intermediários, mas não são mais elementos de resistência ao poder estatal. Ao contrário, são submetidos e controlados pelo Estado. Este chega ao apogeu do seu poder e surge um perigo novo que consiste na subordinação sistemática do homem ao social, da pessoa humana à pessoa pública, do indivíduo ao coletivo, correndo a nossa civilização o risco de ver desaparecerem os direitos do homem e, com eles, a dignidade da pessoa humana, tornando-se esta mero instrumento material ao serviço da coletividade onipotente. (28). É a conclusão a que se chega ao considerar todos os direitos como relativos, na concepção de Josserand, e ao negar, com Duguit, os direitos subjetivos.

Ao indivíduo substituiu-se o grupo, seja a família, o sindicato, a empresa. E assistimos à socialização do direito, chamando-se direito social o conjunto de normas que asseguram a igualdade das situações, não obstante as diferenças financeiras, socorrendo os economicamente fracos e limitando o poder dos economicamente fortes, fazendo reinar na vida econômica os princípios da justiça distributiva. (29) Consiste “em quinhonar desigualmente aos desiguais na medida em que se desiguam... Tratar com desigualdade a iguais, ou a iguais com igualdade seria desigualdade flagrante, e não igualdade real.” (30)

Este direito social opõe-se ao direito individualista que fôra aquele do século XIX. O primeiro é condicionado por fatores econômicos, o segundo baseia-se na razão universal, em certos princípios jurídicos que fizeram do século passado o maior século jurídico que a Europa jamais conheceu. (31) E dizem os individualistas com certo saudosismo que “o século XIX, qualificado de estúpido por aqueles que não compreenderam o sentido profundo da razão burguesa, foi na realidade o século do direito”. Não propriamente o século do direito, mas o século de um direito, do direito individualista.

Mas, agora o direito deixou por completo de se preocupar com o indivíduo, átoma perdido, cé-

lula do organismo social que só passou a ter importância quando desempenhando um papel na sociedade, uma função social. O direito, a justiça tornaram-se sociais. Não bastava o elemento moral e jurídico, o senso da justiça, o bom senso, importava também e quase essencialmente o interesse social. O homem deixou de ter valor em si, pelo próprio fato de ser homem — como acontecera no período individualista — por ser criatura de Deus e portanto titular de direitos naturais e subjetivos. A grande coordenada veio a ser novamente o interesse do Estado, aquela razão de Estado, que fazia com que Luís XIV desse as *Lettres de cachet* com as quais qualquer pessoa podia ser presa e transportada para a Bastilha. A fórmula do século XVII atribuída a Luís XIV “O Estado sou eu” pode parecer-nos até liberal hoje em dia já que os novos ditadores do século XX declararam ou podiam ter dito: “A sociedade sou eu”. O executivo concentrou em suas mãos a quase totalidade do poder, desaparecendo quase integralmente na prática a aplicação do princípio de Montesquieu. Com a delegação de poderes, com o sistema de decretos-leis, assistimos à hipertrofia do executivo. Por outro lado, o partido único se torna órgão de governo. E’ o que aconteceu na Itália e na Alemanha. Nos países presidencialistas, reforçou-se ainda mais a posição do presidente. É o que vemos na Argentina. Foi o que vimos, com a guerra, nos Estados Unidos. Neste país houve quem considerasse abuso de poder, o presidente Truman mandar tropas para o exterior sem consentimento do Senado. O incidente em todo caso esclarece a tendência que tem o executivo para se expandir. Na França, nota Maurice Duverger um aumento de poder do executivo a partir de 1934, devido aos decretos-leis que se tornam sistema normal à concessão de plenos poderes aos presidentes do conselho Chautemps e Daladier. (32) O mesmo acontece na Inglaterra, onde desde o começo da última guerra só são discutidos na Câmara dos Comuns os projetos governamentais, desaparecendo assim de fato o direito de iniciativa das leis da parte dos deputados. (33) A disciplina partidária assegura ainda poderes discricionários ao executivo. (34) E Harold Laski, presidente do partido trabalhista, já disse ser o grande objetivo o aniquilamento do partido conservador. Chegaremos assim também na Inglaterra ao partido único? (35) Assim as liberdades oscilam, vacilam. Não são mais direitos inatos. São apenas concessões da sociedade ao indivíduo, e como tais revogáveis a qualquer momento.

Já tivemos ocasião de dizer que a justiça deve atender a duas congêries de exigências: por

(26) In *Revista Jurídica*, vol. 8, 1944-45, p. 405.

(27) In *A Época*, n.º 190, abril 1950.

(28) No mesmo sentido, SAVATIER, *Du droit privé au droit public*, págs. 9 e 10.

(29) Cf. RIPERT — *Le déclin du Droit*, p. 39. 1948.

(30) RUI BARBOSA, *Oração aos moços* — Ed. Casa de Rui Barbosa, 1949, p. 33.

(31) Tal é a concepção individualista de RIPERT — Cf. *Le déclin du droit*, 1948, p. 1.

(32) MAURICE DUVERGER, *Les constitutions de la France*, 1950, p. 95.

(33) MAURICE DUVERGER, *Les régimes politiques*, 1948, p. 71.

(34) JACQUES CHASTENET — *Le Parlement d'Angleterre*, 1946, p. 153.

(35) JACQUES CHASTENET, *op. cit.*, p. 155.



um lado, a defesa do bem comum, do bem-estar geral e da justiça social, por outro, a segurança individual, as liberdades do cidadão, os direitos individuais. Nos regimes mercantilistas domina o individualismo. Nos países de economia fechada, o indivíduo é subordinado aos interesses sociais.

A própria justiça, que defendia os direitos civis, perde o seu poder para a administração. De fato, não mais interessa tanto a justiça moral quanto as exigências do bem comum. O fenômeno é geral. É o que declarava recentemente, numa entrevista ao *Diário de Notícias*, o Juiz Orlando Mendonça Moreira a quem não podemos deixar de prestar homenagem. (36) "Passará o inspetor da Alfândega a dar instruções a juizes e ministros" declarava o ilustre magistrado ao criticar uma portaria do inspetor da Alfândega. Tinha razão o juiz ao defender os direitos individuais no caso da importação de automóveis. Mas também se justifica a medida administrativa da Alfândega que cuidava do interesse social, subordinando a este os direitos garantidos por lei ao indivíduo. Caso análogo se produziu quando da entrada no país de emigrantes com mercadorias que eram introduzidas no Brasil sem licença da CEXIM. Aqui, mais uma vez, notemos o conflito entre a justiça, defendendo os direitos individuais, baseados na Constituição, e a administração pugnando pelo bem comum, pelo interesse social. (37) O mesmo se deu recentemente no caso da cassação da licença de tráfego de um motorista. (38) Nos Estados Unidos, o mesmo fato se repetiu quando foram feitas restrições aos descendentes de japoneses durante a guerra. (39) Ultimamente, no Supremo Tribunal Federal, tivemos julgados divergentes quanto aos mandados de segurança impetrados contra o tabelamento dos preços dos cinemas pela C.C.P. E, na realidade, se a lei não poderia ser aplicada aos cinemas, pois tratava apenas de "utilidades essenciais" como o notou o Ministro Nelson Hungria (40), o bem comum e a necessidade social exigiam uma interpretação extensiva da norma, embora tal interpretação viesse ferir direitos individuais. Neste sentido se manifesta a maioria dos julgados da nossa Suprema Corte. E já houve quem declarasse "Para punir os abusos do poder econômico também aceito a intervenção do Estado, e onde os mesmos existirem devem ter pronta e imediata repressão, estejam ou não enumerados em lei." (41) Vemos até que

ponto são sacrificados os direitos individuais ao bem-estar coletivo. Todas estas medidas, todos estes conflitos são sintomas da evolução do direito privado para o direito público, da administração privada para a administração pública.

Na realidade, há uma tendência para os juizes aceitarem ordens da administração. A justiça adquire um caráter político. O judiciário é obrigado a se submeter à administração, ao executivo. E, quando a isso se recusar, será subjugado pelo executivo. Foi o que aconteceu nos Estados Unidos quando a Suprema Corte não se curvou diante do *New Deal* do presidente Roosevelt. O controle da constitucionalidade das leis era uma garantia dada ao cidadão contra o poder estatal, era um limite oposto ao legislador arbitrário. Esta barreira foi abatida pelo poder executivo no caso do *New Deal*. (42) A nossa Constituição de 1946 também restringe o poder do Supremo Tribunal Federal neste particular, submetendo as suas decisões a uma ratificação do Senado (artigo 64 da Constituição vigente). Desapareceram progressivamente, assim, todas as garantias individuais. A equidade substituiu a justiça e voltamos ao governo dos pretores. O legislador e o juiz adquiriram a mais ampla liberdade. Mas passou o próprio *gouvernement des juges* evocado por Lambert, tornando-se breve uma lembrança histórica. Os nossos juizes não souberam mais como fazer respeitar os seus mandados de segurança, como no caso dos professores interinos empossados pelo prefeito e em alguns casos de libertação de automóveis. E com o desaparecimento das garantias individuais, sentimos a crise da democracia, paralela à crise do direito. Passamos do governo dos juizes ao governo dos promotores. São os acusadores públicos que, como no tempo da Inquisição, ocupam papel primordial na vida política do país. Basta citar como exemplo o caso de Vichinsky. E talvez, como na Idade Média, novamente a fé venha substituir a liberdade, fé em algo que transcende o homem, fé no partido político. (43) E assim assistimos à transformação da democracia. A ela aludem todos os pensadores políticos desde Laski — "Reflexões sobre a revolução de nossa época — até Barthélemy — "La crise de la démocratie contemporaine". Guy Grand faz nos *Archives de Philosophie du Droit* o processo da democracia e já Wells declara a "Faillite de la démocratie". Principia o que Élie Halévy chamou a era das tiranias caracterizada pelo estadismo no campo econômico, com o sindicalismo e o corporativismo, e no plano cultural, com a limitação da liberdade de pensamento e com o que se passou a chamar a organização do entusiasmo — ou seja, a demagogia nacionalista ou política. (44) Há,

(36) In *Diário de Notícias* de 10-7-51.

(37) *Diário da Justiça* de 21 de maio de 1951, p. 4446, in fine — *Correio da Manhã*, 29 de maio de 1951, 1.º cad., p. 3, 2.ª coluna.

(38) Despacho do Juiz Pinto Falcão da 24ª Vara Criminal respondendo ao Diretor do Serviço de Trânsito.

(39) *The Japanese American Case* — A Disaster — in *Yale Law Review* — Cf. Parecer do Procurador Arnóbio Tenório Vanderlei, in *Diário da Justiça* 3-8-51 p. 7156.

(40) NELSON HUNGRIA, *Comentários ao Código Penal*, 1.º vol. p. 588 e voto recente no S.T.F.

(41) *Diário de Notícias*, 19-8-51, segunda seção, p. 1, 1ª coluna.

(42) ÉDOURAD LAMBERT et J.R. XIRAU — *L'Ancêtre américain du droit comparé*, p. 300 — 1947 e Roger Pinto — *La Fin du gouvernement des juges*.

(43) DUVERGER — *Les régimes politiques* — p. 111.

(44) ÉLIE HALÉVY — *L'ère des tyrannies*, 1938, p. 214.



na realidade, uma limitação dos direitos individuais no interesse coletivo.

Faliu o Estado liberal e com ele eclipsou-se o direito natural, o direito considerado como entidade superior a governantes e governados. Se Kelsen tenta assimilar e confundir Estado e Direito, já afirma Jellinek que o Direito é feito para o Estado e não o Estado para o direito. (45) Já Comte não mais reconhecia direitos aos homens, só lhes atribuindo deveres. Assim o direito torna-se um instrumento técnico servindo à força dominante. Tal é a concepção que domina o tecnicismo jurídico. Assim, o poder não pode sofrer limitação alguma; somente ele pode se limitar. É a teoria da autolimitação de Ihering e Jellinek que foi tão veementemente criticada por Duguit. (46) Nada resistindo à vontade estatal, a maioria, tendo a força do número e independente de qualquer princípio moral ou jusnaturalista, tende pois, naturalmente, à standardização progressiva das condições de vida. A lei vem a ser o fruto de uma vitória política ocasional de certo grupo.

Assim o direito sofreu uma série de transformações.

No campo do direito civil, foram abalados os fundamentos da irretroatividade da lei, da responsabilidade civil, do contrato e da propriedade. Já tivemos ocasião de tratar do abandono do princípio da irretroatividade da lei. (47) Já mostramos, em outro trabalho, como a teoria do risco, representando o interesse social, tomou o lugar da culpa, princípio moral, na configuração da responsabilidade civil. (48)

No tocante aos contratos, sabemos que a sua origem em Roma era fortemente ligada ao formalismo. O valor dos contratos era devido às formalidades que lhes eram inerentes. Eram os contratos *verbis*, *litteris* e *rebus*. Só posteriormente surgiram os contratos consensuais, já havendo todavia, no Digesto, textos de jurisconsultos contemporâneos de Gaio que afirmam estar o consentimento na base do conjunto de obrigações contratuais. Mas, no início o *vinculum*, seja na *manus injectio*, seja no *nexum*, tivera sentido religioso. É no período clássico, sob a influência da filosofia grega, que se constitui o conceito moderno de obrigações. Mas o direito romano embora aumentasse o número de contratos consensuais, não chegou a formular a regra geral segundo a qual a vontade

por si só obriga. Tal conclusão seria posteriormente atribuída ao direito romano, mas dêste se extraiu mais do que continha, dizendo Esmein que o direito romano deu o que ele mesmo não tinha.

(49) Os canonistas é que ressaltaram a importância da fé jurada. Surge a teoria da autonomia da vontade, pertinente, para São Tomás, ao direito natural em oposição ao direito romano. E já no século XIII, Beaumanoir traduzia o *Pacta sunt servanda*, esquecendo-se do sentido restritivo da palavra *pacta*, vertendo a máxima jurídica para o francês nos seguintes termos: "toutes convenances sont à tenir" (50). Os jusnaturalistas levam ao apogeu o contratualismo, fazendo com que o contrato não criasse mais exclusivamente obrigações mas também pudesse criar, modificar ou extinguir qualquer direito. Assim, na França e na Itália, o contrato pode operar a transferência de direitos reais. O mesmo não acontecia em Roma, e, entre os sistemas modernos, na Alemanha como no Brasil, não basta o contrato para a transferência de direitos reais. Ainda é preciso que haja a tradição, para os móveis, ou a inscrição no registro de imóveis tratando-se de bens desta natureza.

Já na Idade Média tivemos uma limitação da liberdade contratual, visto que, sob a influência do direito canônico, passou-se a exigir que houvesse nos contratos uma certa justiça, proibindo-se o empréstimo com juros, e surgindo as teorias do justo preço e justo salário, aparecendo então pela primeira vez a imoralidade do enriquecimento sem causa. Quando o direito romano volta a imperar na Europa do Renascimento, vemos o conflito entre a liberdade individual e a justiça no domínio econômico. A Revolução Francesa é que vai, em oposição à Idade Média, assentar as bases do individualismo, com o liberalismo, com o *Laissez faire, laissez passer*, com o artigo 1.134 do Código Civil francês segundo o qual: "as convenções têm valor de lei entre as partes".

Mas, desde o fim do século XIX, voltamos a uma limitação da liberdade de contratar — ou seja, de aceitar ou não uma proposta — e da liberdade contratual — ou seja, da faculdade de fixar o conteúdo do contrato. Há uma proteção, devida a motivos políticos, da classe mais fraca economicamente, que é também a classe da maioria, ou seja, a classe politicamente dominante. Explica-se assim a proteção oferecida pela lei ao devedor, ao inquilino, à multidão dos clientes das grandes companhias. Para proteger esta classe menos favorecida surgiram as leis trabalhistas, as leis do inquilinato. Os contratos de transporte e de seguro, entre outros, tornaram-se *contratos de adesão* cujo texto devia ser aprovado por repartições públicas especializadas. Nos contratos de adesão só há liberdade de contratar, não há mais liberdade

(45) JELLINEK — *Allgemeine Staatslehre*, 1905, n. 345.

(46) LÉON DUGUIT — *Soberania e Libertad*, 1921, p. 180 e seg. — *Leçons de Droit Public Général*, 1926, p. 136.

(47) ARNOLD WALD — *O problema da irretroatividade das leis* — in *Revista do Serviço Público*, maio de 1951.

(48) ARNOLD WALD — *L'influence du droit français sur le droit brésilien dans le domaine de la responsabilité civile* — tese premiada no concurso interamericano da Association Henri Capitant em 1950.

(49) Citado por PLANIOL, *Traité Élémentaire*, 1949, 2.º tomo, p. 4.

(50) Ap. MICHEL VILLEY — *Le Droit Romain* — 1949, p. 107.



contratual. Mas mesmo a liberdade de contratar está sofrendo sérias restrições. O locador, o vendedor de gêneros de primeira necessidade não podem recusar-se a contratar. Devem alugar, vender, podendo ser a isso judicialmente compelidos. Caducou o "Nemo ad faciendum cogi potest". Restringiu-se também a liberdade contratual. O legislador aumentou ou restringiu o conteúdo dos contratos, nêles incluindo cláusulas que não tinham sido aceitas pelos contratantes, ou dêles excluindo cláusulas fundamentais para a transação, como, por exemplo, o pagamento em moeda estrangeira ou em ouro. Limitou-se o poder do proprietário. Só em determinados casos, especificados em lei, pode este não renovar o contrato de aluguel com o locatário, havendo casos em que esta renovação é feita automaticamente pela própria lei. As chamadas leis da propriedade comercial ou industrial vieram proteger os comerciantes que tivessem a sede da sua firma em prédio alheio. A autoridade social interveio pois para limitar a liberdade individual. O indivíduo perdeu o livre gozo dos seus bens. Passou a ter que dar contas das suas intenções à sociedade. Protegeu-se o representante contra o industrial ou comerciante que representava. Este, terminado o contrato de representação, teve que renová-lo ou pagar uma indenização de clientela. Novas teorias surgiram pois e teorias abandonadas se desenvolveram: teorias do enriquecimento sem causa, do abuso de direito, da lesão, da imprevisibilidade que considera como implícita nos contratos a cláusula *rebus sic stantibus*. Ape- lou-se para o juiz para ser revisto o contrato.

Na realidade, o contrato veio a ser dirigido e publicizado na expressão de Josserand. "Seu conteúdo tornou-se mais legal do que contratual" afirmou muito acertadamente Maurice Picard. Enfim, com a convenção coletiva de trabalho cujos resultados alcançam até aqueles que nela não tomaram parte, vemos derrubado o princípio do efeito relativo do contrato. Temos então uma *convenção-lei*, o que Ripert chamou "um ato legislativo elaborado por via convencional". Assim, o contrato depende das exigências do poder público, vindo muitas vezes a ser dirigido, revisto e transformado pelo Juiz. Do contrato passamos ao estatuto, à instituição, ao plano. É a evolução do direito privado ao direito público, da administração privada à administração pública, é a preponderância das leis de ordem pública (51).

Do mesmo modo, com a transformação social e o abandono do individualismo, surgiu um novo conceito da propriedade. O direito de propriedade passou a poder ser exercido exclusivamente no interesse da coletividade. A propriedade passou de direito subjetivo a função social.

Assim a definem Duguit e Trotaabas. Diversos motivos fizeram com que o Estado interviesse para limitar os direitos do proprietário. O restabelecimento do equilíbrio econômico nacional exigiu a intervenção estatal. Na França, o Estado veio a dirigir os mercados do vinho e do trigo. No Brasil foram criados departamentos especiais, como o Departamento Nacional do Café, os institutos do Açúcar e do Alcool, do Mate, do Sal, do Pinho, e outras comissões como a CCP.

A limitação do direito de propriedade foi feita em nome da teoria do abuso do direito, abuso que se revela quando o proprietário age contra o interesse social. Esta teoria defendida por Sateilles e Josserand e criticada por Planiol tornou-se vencedora na maioria dos códigos modernos. A aplicação da teoria do abuso de direito vem em geral preceder uma reforma legislativa limitando o exercício excessivo de um direito. Foi o que aconteceu no Brasil por exemplo antes da legislação trabalhista. Neste caso, o empregado que trabalhara na mesma casa comercial durante longo tempo, ao ser injustamente despedido, baseava-se no abuso de direito para pedir uma indenização.

A propriedade não é mais apenas um direito, é uma função, uma missão. A propriedade obriga. Assim o entende Duguit, seguido pelos socialistas cristãos como Renard e o Cardeal Verdier. Os direitos do homem desaparecem. Eram eles, diz Ripert, uma garantia contra o Estado, quando este era representado por um ou alguns homens. Hoje, quando o Estado é a maioria, politicamente dominante, o direito público é que deve ter a hegemonia. A noção predominante é a de utilidade pública. É ela que restringe os direitos individuais; em nome dela é que se fazem as desapropriações, se constituem os monopólios estatais. Mas esta noção não deixa de ser vaga e ao juiz cabe interpretá-la, tudo dependendo da interpretação que o magistrado dará à vontade social. A utilidade pública, o bem comum exigiram certas vezes o sacrifício da propriedade individual, a nacionalização das minas, o controle estatal da energia elétrica, e até, em determinados países, o desmembramento dos latifúndios para melhor aproveitamento das terras e foi ao que já se chegou, pois não dissera Plínio que os latifúndios tinham arruinado o poder de Roma.

O Estado intervém na família, limitando o poder do seu chefe. (52) Desaparece a autoridade paterna, enquanto a mulher se emancipa progressivamente. O consentimento dos pais para o casamento dos filhos perde a sua importância primitiva. Equiparam-se nas diversas legislações filhos legítimos e naturais (53). Por outro lado, a família torna-se sujeito de direitos específicos.

(51) Consultar a este respeito, além dos livros de RIPERT e SAVATIER citados no texto: MORIN — *La loi et le contrat et la décadence de leur souveraineté*, 1927; MORIN — *La révolte des faits contre le code civil*; JOSSEERAND — *Aperçu général des tendances actuelles de la théorie des contrats* — Rev. trimestrielle, 1937.

(52) Já o projeto de código polonês de 1929 deixa de falar em autoridade marital.

(53) Cf. a Constituição de Weimar e o Código da U.R.S.S.



Em geral, o grupo substitui o indivíduo, mas é o grupo completamente subordinado ao Estado, sem o poder de resistência que tinha na Idade Média. A empresa e o sindicato são os novos sujeitos de direitos. O direito civil transforma-se por completo com a criação de direitos especiais, de uma legislação classista, com a volta a um nacionalismo jurídico. Em todo o direito civil, sobrepõe-se o interesse social ao direito individual, seja regulamentando os contratos, seja intervindo na família e limitando a liberdade sexual pela aplicação da seleção racial. Em toda parte, há uma expulsão do elemento moral, reconhecendo-se a prepotência das necessidades sociais, do bem-estar da maioria.

A mesma concepção vamos encontrar no direito penal no qual o ideal de justiça cedeu lugar às contingências da defesa social. Se assistimos a uma individualização da pena, é certo, por outro lado, que o elemento político se está impondo no direito penal. E já dizia Carrara que quando a política entra por uma das janelas de um tribunal, a justiça foge espavorida pela outra. Já tivemos o ensejo, em tese apresentada na I Semana de Estudos Jurídicos de Recife, de apontar a evolução do direito penal que abandonava o princípio do *nullum crimen, nulla poenâ, sine lege* e, sob a influência civilística, chegava até a querer aceitar a responsabilidade legal. O Ministro Nelson Hungria, em interessante conferência pronunciada em Belo Horizonte, alarmou a opinião pública quanto aos perigos que corriam as liberdades individuais com as novas concepções do direito penal. Este deixou de ser o *protetor dos criminosos* para se tornar num instrumento monstruoso, violador da segurança jurídica, e esquecido dos princípios morais. O direito penal olvidou de que tratava com homens. Chegamos à época em que se criam crimes *post factum*, em que se fala em indeterminação das penas etc. . . A nova política criminal abandonou o velho individualismo para poder ser mais eficiente. E o interesse social, aqui também, vai pôr em perigo os direitos individuais falando-se até num *direito penal de necessidade*. (54)

O direito comercial não deixou de passar por uma crise. Será ele um direito de classe, ligado à legislação classista que parece surgir? Ou será apenas um direito especial regendo certa espécie de atos mas com aplicação geral, a todas as pessoas? Pertencerá ainda com a economia dirigida ao direito privado? Ou já terá entrado na órbita do direito público? O direito comercial foi aquele que consagrou a autonomia da vontade. Pela sua plas-

ticidade, permitiu que se atendessem às vontades mais diversas. Hoje, o direito em que dominara a iniciativa individual é um direito excessivamente regulamentado. As normas de direito comercial, que tanto tempo tinham sido permissivas ou supletivas, tornaram-se leis de ordem pública. Transformou-se o direito comercial com a regulamentação, com as nacionalizações. É o que constatarem os comercialistas. "Le droit des sociétés commerciales, autrefois contractuel, devient statutaire; les conditions d'exercice des professions sont fixées; les grands contrats, tels que le transport et l'assurance, passent sous le joug de la réglementation obligatoire. La production même et la vente sont atteintes par les interdictions ou les prescriptions obligatoires". O direito público invade o campo do direito comercial. Já se disse que a liberdade de comércio não é hoje mais do que um princípio. As próprias sociedades comerciais adquirem aspecto novo e peculiar. Não servem mais interesses egoístas. Em vez de atender aos interesses privados dos acionistas, procuram atingir o fim econômico da própria empresa. (55) Passaram de contratuais a institucionais.

O direito administrativo parece substituir em parte o direito comercial. Mas, por outro lado, o próprio Estado se submete às normas comerciais nas chamadas *sociedades de economia mista*, que constituem região cinzenta, uma terra de ninguém, entre o direito comercial e o direito administrativo. A técnica do direito comercial e do direito civil, a técnica do direito privado é que vai permitir o desenvolvimento do direito público. Mas já aqui entramos numa questão nova pertinente à técnica jurídica do direito público a que voltaremos oportunamente.

Em todo caso, nos diversos ramos do direito, podemos constatar o rebaixamento, o desaparecimento do indivíduo, submergido pelo grupo social. Há quem acredite numa volta ao direito primitivo no qual o homem ainda não se destacara da tribo. É o que Buisson apontava no Tribunal de Comércio do Sena, em 1935, ao mostrar a decadência do contrato. (56) E' o que Ripert não deixa de temer (57). Efetivamente, naquela época, o risco dominava a responsabilidade civil, (58) a propriedade era coletiva ou limitada pelo interesse

(54) Sobre a evolução do direito penal, pode-se consultar, além da conferência do Professor NELSON HUNGRIA publicada em apêndice do I volume dos seus Comentários ao Código Penal, as seguintes obras: RIPERT, *Le déclin du droit*, p. 92, 117 e seguintes, 175 e 185; DONNEDIEU de VABRES — *Traité de droit criminel*, 1947; DONNEDIEU de VABRES — *La politique criminelle des Etats autoritaires*; GUSTAV RADBRUCH — *La réforme du droit pénal et la réforme de la procédure pénale*. *Revue juridique*, 1928, p. 189 e seg.

(55) GEILER — *La méthode économique dans le droit sociétaire*, Ap. Radbruch in *Archives de Philosophie du Droit*, 1931, p. 392 — Veja-se também quanto à evolução do direito comercial: Ripert, *Traité Élémentaire de Droit Commercial*, 1951 — Prefácio, p. VI e VII e Sola Canizares, Conferência no IBDFCEL.

(56) RIPERT — *Le régime démocratique et le droit civil*, p. 325.

(57) SAVATIER — *Traité de la responsabilité civile*, prefácio de Ripert.

(58) O. W. HOLMES — *Common Law*, 1949 — Primeiro Capítulo: Early forms of liability.



social, (59) a declaração de vontade por si só não podia obrigar (eram necessários ritos religiosos). Então não havia diferença entre o direito penal e o direito civil (60).

Mas a história evolui dialeticamente. Passamos da tese social à antítese individualista. Talvez cheguemos agora à síntese, à harmoniosa conciliação dos direitos individuais com as necessidades sociais. Tal seria o nosso ideal. "Esta é a Democracia que a máquina estatal deve assegurar, pela identificação dos fins do Estado com os fins do Homem, e não, na fórmula totalitária, dos fins do homem com os fins do Estado." (61).

### III — DA ADMINISTRAÇÃO PRIVADA À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O estudo da evolução do direito constitucional nos revela uma profunda transformação na função estatal. Se as constituições francesas de 1791 e 1793 se limitaram a assegurar os direitos políticos do homem, a partir de 1848, surgem novas pretensões que virão a ser, posteriormente, os direitos econômicos e sociais. É verdade que, pela primeira vez, em 1848, desempenhou papel político o quarto estado — o proletariado. O governo provisório, organizado em 24 de fevereiro, procurou estabelecer um *modus vivendi* entre as duas classes vitoriosas na revolução. E é Louis Blanc que vai dirigir as oficinas nacionais. O gabinete em solene proclamação declarava "garantir a existência do operário pelo trabalho, e garantir o trabalho a todos os cidadãos". Já então o Estado não tem mais apenas a função de manter a ordem, não é mais, na concepção dos fisiocratas, um mal necessário. O Estado adquire novas funções econômicas e sociais. As idéias de 1848 haveriam de ter profunda repercussão na política social de Napoleão III e de Bismarck. A greve deixou de ser um delito. Surgiu a liberdade sindical. Na Alemanha, compreendeu o governo que a intervenção social do Estado seria o melhor meio de lutar contra as idéias socialistas. Uma mensagem imperial declarava em 1881 que o Estado devia interessar-se especialmente pelos cidadãos menos privilegiados. (62) Tivemos então as primeiras leis sobre seguro contra acidentes e contra doenças. A legislação social, o direito econômico nas-

ciam. O Estado passava a ter novos direitos e novos deveres.

Na Constituição mexicana de 1917, já é conhecido o direito que tem a nação de eliminar os monopólios. A propriedade privada já sofre as restrições exigidas pelo interesse geral. Estes princípios impregnam todas as constituições posteriores à guerra de 1944. A constituição de Weimar assegura a intervenção estatal na família, para proteger a juventude e fiscalizar a educação que ela recebe e na empresa, para harmonizar as relações entre patrões e operários. As empresas poderão ser nacionalizadas e o Estado regulamentará a economia no interesse da coletividade. Tais idéias são encontradas nas diversas constituições russas, na constituição espanhola de 1931. Nos Estados Unidos, o *New Deal*, na França, a política do *Front Populaire* tendem a aumentar a intervenção do Estado na vida econômica e social. O corporativismo italiano e português garantem os direitos econômicos pela representação política das diversas profissões, sistema que em parte adotamos na constituição de 1934. A Alemanha nacional-socialista intervém na economia, contendo a sua lei sobre sociedades por ações de 1937 o seguinte parágrafo: "A direção administrará a sociedade atendendo aos interesses da empresa e ao bem comum do povo e do Império". Os chamados direitos sociais estão inseridos em nossa constituição de 1946, no título V — "Da ordem econômica e social". O artigo 145 faz do trabalho uma obrigação social e assegura ao trabalhador uma *existência digna*. O artigo 146 permite a intervenção do Estado no domínio econômico e a monopolização de certas atividades, desde que tenha por base o interesse público e por limite os direitos individuais, referindo-se, no caso, a lei à indenização devida ao proprietário. Os artigos seguintes indicam que a propriedade terá o seu uso "condicionado ao bem-estar social", que a lei reprimirá os abusos econômicos dispondo ainda sobre o regime dos bancos, das empresas de seguro etc. . . Há ainda neste título disposições sobre as concessões, sobre o regime das minas e da energia hidráulica, assim como normas gerais acerca da legislação trabalhista.

Depois da guerra, o intervencionismo alcançou os últimos redutos do liberalismo. A Inglaterra começou a nacionalizar as minas de carvão e, talvez, a sidegurgia também passe breve às mãos do Estado. Na Espanha e na Argentina, a economia foi sendo de mais em mais subordinada ao Estado pelo intermédio de certas instituições sindicais. Nos países balcânicos, um socialismo muito avançado fez com que desaparecesse praticamente a maioria das grandes empresas, e na Hungria foram nacionalizadas todas as empresas que empregassem mais de cem pessoas. Na França, a constituição de 1946 estabeleceu que "Tout bien, toute entreprise dont l'exploitation a ou acquiert les caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait, doit devenir la propriété de la collectivité". Nos Estados Unidos, o Presidente

(59) A tese de que a propriedade entre os povos primitivos era coletiva é defendida por E. de Laveleye, Maxime Kovalwsky, Loria — Ap. Leónidas de Rezende, aulas na F.N.D. em 1949 — Refere-se à limitação da propriedade no direito romano, Michel Villey, op. cit., p. 121 in fine — Quanto à inexistência da propriedade privada entre os nossos índios, consulte-se Pedro Calmon, História da civilização brasileira.

(60) HOLMES, op. cit, p. 13.

(61) TEMÍSTOCLES CAVALCANTI — O Estado, a Administração e os Serviços Públicos no mundo democrático — in Revista do Serviço Público, novembro de 1943, p. 15.

(62) SEIGNOBOS — La période contemporaine, 1920, p. 402.



Truman, em mensagem ao Congresso datada de 5 de janeiro de 1949 e em discursos pronunciados na mesma época, alude a um *Neo-New Deal*, a um *Fair Deal* cujos principais pontos seriam a legislação trabalhista, o controle da economia nacional, a ab-rogação da legislação anti-sindical e o auxílio aos países atrasados (63).

Vemos pois que o Estado não mais se pode limitar a garantir a ordem. Já no século XIX foi ele obrigado a encarregar-se do ensino, da saúde pública e de alguns serviços essenciais que, por não darem lucros, não seriam empreendidos por particulares, como no caso do correio por exemplo, já que devia haver comunicações entre todas as partes do país, mesmo se financeiramente não fosse rendosa a instalação dos correios. Mas, a partir do século XX, com o forte abalo que sofreu a economia mundial com o *krach* de 1929, com os conflitos entre patrões e operários, o Estado iniciou um regime de intervenção, seja para assegurar a paz social e a harmonia entre as classes cujos interesses eram divergentes, seja para organizar a economia interna de modo que evitasse as crises.

Passamos pois do liberalismo ao dirigismo, compreendendo-se por economia dirigida "a política pela qual uma autoridade procura organizar e fazer funcionar a economia segundo um plano metódico", "quando o Estado exerce uma ação geral e prolongada conforme um plano" (64). Estamos aliás numa época de planificação. A Rússia teve seus planos quinquenais. A Alemanha e Itália, até a guerra, a Argentina hoje, têm uma economia planificada. O New Deal, os planos Beveridge, na Inglaterra, e Monnet na França, dominam a economia mundial, podendo-se ressaltar, no Brasil, a importância do plano SALTE.

A falência do liberalismo econômico já foi constatada há muito tempo. Numa conferência internacional promovida há vinte anos pelo *Institut International de Coopération Intellectuelle* filiado à Sociedade das Nações, foram focalizadas as relações entre o Estado e a vida econômica. Nesta reunião, onde se encontraram homens como Alfredo Rocco, Hugh Dalton, Célestin Bouglé, Gilbert Gidel, Louis Joxe, Henri Bonnet e outros, já se condenou cabalmente o liberalismo excessivo.

A primeira razão da intervenção do Estado na vida econômica foi a necessidade de recursos financeiros. O Estado empobrecido, muitas vezes devido à guerra, foi pedindo aos monopólios, à vida comercial, o dinheiro de que necessitava e que não podia cobrar como impostos diante da penúria geral ou por motivo da alta quantia a que já correspondiam os impostos existentes. Assim, o Estado se fez comerciante. Criou para si os mono-

pólios, monopólios do sal, do álcool, do fumo, do fósforo, da loteria. Mais recentemente até se criou o monopólio do seguro.

O segundo fator foi essencialmente político. Foi a necessidade de impedir o aparecimento de interesses privados em contraste com o interesse público. Foi o que fizera antes com que a indústria e o comércio das armas fossem controlados pelo Estado. É o perigo de que um monopólio de fato em mãos particulares possa influenciar e dominar a vida política do país. Tal razão incitou os governos a eliminarem as grandes empresas que gozavam de alto prestígio político.

Enfim, merece ser assinalada a analogia existente entre a organização privada e pública, devido à estandardização e a burocracia generalizada que imperam atualmente não só nas repartições públicas como também nas empresas privadas (65).

Assim, diante da bancarrota do liberalismo, diante da divergência entre os interesses individuais, representados pelo comércio e pelos bancos, e os interesses nacionais ou coletivos, o Estado teve que integrar em novos quadros a vida econômica. Assim, "o Estado e a vida econômica são duas realidades que se inserem uma na outra. A antiga antítese recompõe-se num todo. O binômio perde a sua essência dualista" (66).

Esta evolução é notada pelos constitucionalistas americanos. "Time was when functions of the State hardly extended beyond police, taxation, diplomacy, and defense. To these were gradually added, under the impetus described, a wide variety of controls applying to industrial production, agriculture, trade, transportation, communications, banking, insurance, and what not; and thus to the police State succeeded the regulatory State". (67) E continuam os professores das Universidades de Wisconsin e Califórnia: "William McKinley had no notion of government regulation of transportation through the air; Theodore Roosevelt hardly dreamed of a government licensing radio stations, prescribing their hours of operation, and fixing their wave-length; Herbert Hoover, when in the White House, would hardly have thought it possible that government should tell the farmer how many acres of corn or cotton he might plant. And so it will be in the future." (68)

Evoluímos pois do direito privado ao direito público, da administração privada ao controle estatal e à administração pública. Os administradores substituem os comerciantes; em vez de *homens*

(63) Cf. PIERRE DUCLOS — *L'Évolution des rapports politiques depuis 1750*, 1950, p. 148 e seguintes.

(64) LHOMME e L. BAUDIN — Ap. G. RIPERT, — *Aspects juridiques du capitalisme moderne*, 1946, p. 211.

(65) Discurso do Professor J. Bonn, in *L'Etat et la Vie Economique*, 1932, p. 31.

(66) ALBERTO DE STEFANI — in *L'Etat et la Vie Economique*, 1932, p. 53.

(67) OGG and RAY — *Introduction to American Government*, 1948, p. 5.

(68) OGG and RAY — op. cit., p. 6.



de iniciativa, temos homens de confiança, "o administrador suplanta o empreendedor". (69)

Duas dificuldades surgem com esta transformação. A primeira é de manter a continuidade enquanto se opera a metamorfose, enquanto se faz a transição. "Il faut changer la gare sans arrêter le trafic" dizia muito bem um sábio francês. A outra é a conciliação do dirigismo econômico com o liberalismo político. E talvez seja esse o problema essencial da nossa época. Atingindo a liberdade de comércio, o intervencionismo abala os direitos individuais. Há uma antinomia entre a liberdade e a igualdade que faz com que não se possa assegurar a segunda sem sacrificar a primeira. (70) O interesse público também entra em conflito com os direitos individuais. Tal parece ser a contradição do socialismo; a necessidade de organização exige o sacrifício das liberdades. (71) Mas, por outro lado também, o capitalismo descontrolado não pode harmonizar-se com a democracia. "Ou a democracia política deve dominar o monopólio econômico, ou o monopólio econômico dominará a democracia política", escreve Harold Lasky (72). A verdade é que estamos num período de crise política. Com a transformação da economia os velhos sistemas parecem caducos. A prática constitucional exige novos métodos. É o que todos os países sentem. A ditadura parece enquadrar melhor os novos sistemas econômicos. "É tão ridículo pensar governar a França de 1950 com os métodos de Fallières quanto governar a França de 1814 ao modo de Luís XVI" (73). A onipotência do Estado não deixa de ser perigosa. Destruído o baluarte dos direitos e das garantias individuais, abandonado o padrão moral, o que resistirá ao arbítrio dos governantes? Não devemos esquecer que, após termos passado do absoluto ao relativo, devemos agora passar das certezas à negação, sem perder todo valor moral. (Barrès) (74).

A moral tradicional, as idéias religiosas, o direito natural foram abandonados. Como todavia manter um limite à atividade do Estado? Ora, já assinalava Duguit que o direito público só existe porque há restrições, há limites que só permitem as atividades do Estado até certo ponto. É preciso manter a existência do direito público. E para atingir tal fim, seremos obrigados a evocar noções metafísicas. Por que o homem e o Estado deverão

obedecer às normas legais contrárias aos seus interesses, desde que não estejam forçados a fazê-lo? Eis o problema que Rousseau não soube resolver e que ainda hoje preocupa os internacionalistas. (75) Aceitando o dogmatismo jurídico, assim mesmo deveremos recorrer à metafísica para proteger os direitos do homem contra a onipotência estatal. Na verdade, à metafísica aplica-se a frase de Horácio, em relação à natureza: "Naturam expelles furca, tamen usque recurret."

Saleilles e Le Fur já falaram em direito natural. E o direito natural vem a ser como uma moral leiga que os homens que abandonaram a religião e que não querem aceitar o reino da força são obrigados a reconhecer. Diz Ripert: Ils ne croient plus au droit naturel mais ne veulent pas de l'arbitraire du droit positif. Alors bien plus fidèles qu'ils ne le croient aux enseignements de l'École Historique, ils considerent qu'il y a dans toute société une évolution que le droit doit se borner à consacrer". (76) Os neotomistas baseiam-se no ideal do *bem comum*. Morin defende o personalismo. E mesmo aqueles que se rebelam contra a metafísica, aqueles que desconhecem o direito natural, mas também se revoltam contra o arbitrário, contra o reino da força ou do número, mesmo aqueles, criam um direito novo para fiscalizar e orientar o direito positivo. Assim é que Duguit fala no *direito objetivo*, Dabin alude ao *direito natural moral* e Gurvitch ao *direito intuitivo*. (77) É preciso esta noção para manter a dignidade humana e um mínimo de direitos do homem, no momento de crise que atravessamos. Crise moral, política, espiritual. Crise religiosa que Roger Martin du Gard nos descreveu em *Jean Barois* (78). Crise racionalista a que dedica belas páginas Romain Rolland mostrando como as novas gerações no início do século abandonavam o racionalismo para procurar novas sensações e novas idéias no bergsonismo, no pragmatismo. Crise da própria *condição humana*. Crise porque os instintos das multidões não sofrem mais um contrapêso moral ou religioso. Crise porque o homem prefere a segurança à liberdade, deixa de ter iniciativa e quer exonerar-se de toda responsabilidade. Todos tendem a ser funcionários, ficando exclusivamente com a iniciativa e a responsabilidade o Estado onipotente. Crise porque a técnica adiantou-se demais relativamente à moral e criou-se um desequilíbrio entre ambas, não tendo a moral ainda alcançado o nível da técnica. O mundo, como um adolescente, está em busca ansiosa e sangrenta.

(69) OTTO MARIA CARPEAUX — *Sobre as bases e consequências da economia dirigida* — in *Revista do Serviço Público*, janeiro de 1950. Consulte-se ainda — W. SOMBART — *L'apogée du capitalisme*. Do mesmo autor — *Le Bourgeois*; JAMES BURNHAM — *The Managerial Revolution*.

(70) HENRI BERGSON, *Les deux sources de la morale et de la religion*, 1948, p. 80.

(71) ELIE HALÉVY, *L'ère des tyrannies*, prefácio de Celestin Bouglé, p. 13 da edição de 1938.

(72) HAROLD LASKY, *Reflexões sobre a Revolução de nossa época*, 1946, p. 367.

(73) DUVERGER — *Les Constitutions de la France*, p. 123.

(74) MAURICE BARRÈS — *Les déracinés*.

(75) Cf. ARNOLD WALD — *O Contrato Social*, tese apresentada no Seminário de Estudos Jurídicos e Sociais em 1950, em publicação. Quanto ao direito internacional é interessante consultar por exemplo a primeira parte de Georges Scelle, *Cours de Droit International Public*, 1948.

(76) RIPERT — *Le régime démocratique et le droit civil*, p. 59.

(77) LE FUR — *Droit individuel et droit social*, in *Archives de Philosophie du Droit*, 1931, p. 293.

(78) ARNOLD WALD — *Roger Martin du Gard*, artigo publicado no Suplemento Literário do *Correio da Manhã*, em 18 de julho de 1948.



Deve-se harmonizar o conflito conciliando os fins do Direito, estabelecendo um equilíbrio entre a ordem e a segurança entre os interesses do grupo social e o bem comum, por um lado, e a dignidade humana, a moral individualista, pelo outro. "A vida, dizia Stendhal, começa por um duelo". É dêste duelo entre socialismo, estadismo e direitos e garantias individuais que vai surgir o novo mundo, conciliando as necessidades sociais com as exigências individuais, a democracia política que está em nossa tradição, com as aspirações sociais nascidas das chocantes desigualdades a que assistimos. E a conciliação embora difícil há de ser possível. Bem disse Gurvitch que a democracia e as aspirações sociais "não devem ser reconciliadas, elas apenas representam a mesma coisa; o socialismo é o aspecto econômico da democracia". Mas é o trabalho paciente do jurista que deve unir estas diversas faces da mesma idéia. E os juristas brasileiros não podem desprezar êste problema que constitui a questão essencial por excelência do direito contemporâneo. A êle não há como fugir. A questão não se resolverá falando-se em liberdade ou em democracia. As palavras e as soluções formais não são suficientes. Não é só por falar em Deus, sem agir conseqüentemente, que se penetra no reino do céu. (79) A questão há de ser resol-

(79) Para êste último capítulo, consulte-se: GEORGES VEDEL — *Manuel de Droit Constitutionnel*. PIERRE DUCLOS, *op. cit.* p. 329. DUVERGER, *Les Constitutions de la France*, p. 122.

vida pois pelo estudo e pelo trabalho, pela compreensão da história, pela divulgação do direito comparado (80), pelo conhecimento profundo da nossa economia. Uma nova concepção da vida menos egoísta e mais social, apegada ao ideal do *bem comum*, embora impregnada do conceito da dignidade humana, deverá constituir-se e dominará o espírito das novas gerações.

Assim, e não pela violência, nem pela força nem pelas proclamações grandiloquas, encontraremos a solução desejada. É pela pesquisa dos estudiosos e pelo esforço moral de cada um que o mundo, pouco a pouco, realiza os sonhos dos seus sábios.

(80) Êste trabalho está sendo feito brilhantemente pelo Instituto Brasileiro de Direito Comparado e Estudos Legislativos.

Quanto à função do direito comparado, lembremos as teorias de Saleilles, Lambert, Lévy, Ullmann. Consulte-se a respeito: EDOUARD LAMBERT et J.R. XIRAU, *op.cit.* p. 281. ARMINJON, NOLDE et WOLFF, *Traité de Droit Comparé*, 1950, I vol. p. 35.

Merece também referência especial a interessante conferência do nosso mestre e amigo Professor Ebert Chamoun, um dos nossos mais destacados comparatistas, pronunciada na I Semana de Estudos Jurídicos de Recife, focalizando o direito comparado, como também seu artigo publicado num livro dedicado a Lévy Ullmann e em publicação na França.



# Origens da Documentação Administrativa

M. PIO CORRÊA JR.

**É** RELATIVAMENTE recente em nosso país o estudo da documentação administrativa, e muito recente a existência de órgãos especificamente incumbidos de constituir e desenvolver essa documentação. A criação do primeiro "Serviço de Documentação" data apenas de 1940, havendo cabido a quem escreve estas linhas a honra de ser o primeiro Chefe dêsse primogênito de todos os "S.D." que hoje proliferam em nossa Administração. Foi preciso, com efeito, o grande movimento renovador que, sob a impulsão do Dr. Luiz Simões Lopes, devia revolucionar o Serviço Público, para criar a consciência da necessidade de uma documentação eficiente e organizada como órgão de administração.

Hoje em dia, um Serviço de Documentação é, por assim dizer, "equipamento standard" em todos os Ministérios ou grandes órgãos autônomos. No Ministério da Agricultura, por exemplo, êle já não se chama "Serviço de Documentação", pois passou a denominar-se "Serviço de Informação Agrícola"; mas o nome não importa, já que a função, e não o nome, define o órgão. Ora, todos êsses órgãos de Documentação, qualquer que seja o campo em que trabalham, se caracterizam por uma tríplice função, uma tríplice e invariável ordem de atividades, três tipos de operações, em outras tantas fases distintas, cuja conjugação define um Serviço de Documentação e constitui sua razão de ser: a *coleta* de dados informativos, a sua *sistematização e interpretação*, e finalmente a sua *divulgação ou comunicação* aos órgãos executivos interessados.

Os Serviços de Documentação se situam, portanto, na esfera dos serviços ditos auxiliares ou ancilares, que constituem a alçada dos Departamentos de Administração; já que a nossa prática administrativa e mesmo a nossa legislação em boa hora criaram esta nítida diferenciação de natureza e de atribuições entre os órgãos ou Departamentos ditos "executivos" (porque *executam*, em cada setor, a política determinada pelo Governo na pasta interessada) e os órgãos ou Departamentos ditos "de Administração" cujo papel consiste em fornecer aos órgãos executivos os meios de ação necessários para cumprir as diretrizes que lhes são determinadas. Êsses meios de ação consistem essencialmente, em pessoal, material, e recursos financeiros; mas também em dados informativos, sem os quais não é possível planejar nem executar ação alguma.

Essa necessidade vital de dados informativos como meios para uma ação determinada é ilus-

trada pela arte militar: os trabalhos da competência de uma 2ª seção de Estado-Maior são especificamente serviços de documentação, e são absolutamente indispensáveis à concepção e à execução de qualquer plano de operações. Nenhum Chefe se aventuraria a empreender hostilidades sem dispor das informações mais abundantes e mais precisas possíveis sobre os seus próprios meios e sobre os do inimigo.

O mesmo ocorre na ordem civil. Tôda obra de Governo, todo empreendimento construtivo, quer se trate de negociações diplomáticas, quer de pesquisas petrolíferas, quer de combate a uma epidemia, pressupõe documentação sobre o objetivo visado e sobre os meios disponíveis para atingir o fim colimado. Esta verdade, nós a sentimos como eminentemente de nossos tempos porque a nossa época não só assiste a um extraordinário desenvolvimento das possibilidades técnicas de documentação, como é visceralmente avessa a qualquer empirismo; mas os séculos passados não a desconheciam: mesmo porque, em todos os tempos, os homens reconheceram na Experiência e na Razão os dois pólos da Verdade, e sentiram portanto a necessidade de apoiar na experiência alheia as suas convicções e as premissas do raciocínio diretor de suas ações.

Privados da experiência atávica, instintiva e tôda automática dos animais, que permite a êstes últimos, desde a abelha até o castor, reproduzir ações e aplicar técnicas complexas sem o socorro do exemplo, os homens necessitaram sempre refazer individualmente a aprendizagem de tôdas as técnicas, já que nenhuma, nem sequer a da locomoção ereta ou a da linguagem articulada, é transmissível por atavismo.

Desde, portanto, que o homem apareceu sobre a face da Terra, marcado por essa falha do instinto que é o estigma paradoxal de sua grandeza, pois que ela o conduziu como condição de sobrevivência ao desenvolvimento da memória e do raciocínio, as faculdades salvadoras se exerceram sob forma documental, para tornar acessíveis às gerações sucessivas as técnicas de que dependia a existência mesma do clã: a origem de tôda documentação está na tradição oral que resguardava religiosamente e transmitia pontualmente o acervo de conhecimentos hereditários patrimoniais do clã, da taba, da raça.

Essa verdadeira "documentação oral", nós a encontramos erigida em instituto em tôdas as so-



ciedades primitivas com as tuxaúas, feiticeiros, ou colégios sacerdotais ou senatoriais depositários dos conhecimentos coletivos do grupo social. Instituição tipicamente pré-histórica, ela vai penetrar fundamentalmente na era histórica pela coexistência e justaposição de raças iletradas com outras de alto nível de civilização. O bardo homérico sobreviveu entre as raças célticas até em plena Idade Média, e os nossos próprios pampas e sertões ainda vêem o violeiro errante, o curandeiro, e outros repositórios vivos de documentação histórica, terapêutica, ou de outra espécie.

Mas é com o aparecimento da linguagem escrita que o homem venceu o grande obstáculo que entorpecia o progresso da espécie: desde o momento em que ele pôde ter acesso à experiência alheia sem a intervenção direta, a mediação presente, de outro homem.

Desde a conquista do fogo, foi êsse talvez o único fato sensacional da história da Humanidade: a libertação do intermediário direto, das variações e incertezas da memória, a capacidade de consignar, perene e invariável, o resultado de uma experiência, e torná-lo acessível para todo o sempre e multiplicar por milhares a experiência de um só. As grandes civilizações nasceram da escrita, porque elas permitiram à Ciência, como à Administração, sair do empirismo, recolher, comparar e utilizar dados informativos: *documentar-se*, enfim. Os arquivos monumentais do Egito e da Mesopotâmia nos revelam Sociedades críticas e não crédulas, ávidas de informação documentada, utilizando a estatística e os inquéritos econômicos como sistemas de administração. Desde tempos muito recuados, sob a V Dinastia egípcia, encontramos funcionando, junto ao Governo do Faraó, uma "Casa dos Livros", chefiada por um Escriba do Trono, e contendo os registros do cadastro imobiliário e do lançamento dos impostos, a correspondência trocada entre a Corte e os Governos locais, os atos de doação feitos pela Coroa em favor de templos ou de particulares, mas também toda espécie de trabalhos de ordem informativa, desde o "Livro dos Mortos" que esclarecia minuciosamente o indivíduo acerca da conduta a observar além-túmulo, até tratados de matemática, de astronomia, de geometria, de medicina, e relações de viagens nas regiões circunvizinhas, estas últimas cuidadosamente estudadas pelo Governo como base para o planejamento de expedições militares ou comerciais. As próprias Pirâmides foram consideradas por muitos como os repositórios monumentais da ciência da época.

No Egito antigo, porém, só encontramos os grandes anais, cuja importância justificava a perpetuação na pedra: o grosso da correspondência administrativa, confiada ao papiro, pereceu. Não assim na Caldéia, onde a argila guardou ciosamente o registro fiel dos menores acontecimentos da vida pública e particular, e a arqueologia descobre cada dia os vastos arquivos da Mesopotâmia. Mas tivemos que esperar muitos séculos para ver a do-

cumentação assumir uma forma a um tempo versátil, minuciosa e de fácil acesso a todos: e também isso o deveremos ao grande gênio de Aristóteles.

Foi êle, com efeito, o criador do primeiro exemplar dêsse órgão de documentação por excelência que é uma biblioteca: já não apenas um simples amontoado de livros coligidos ao acaso e conservados por curiosidade, como o haviam sido as coleções dos princípios da antiguidade, e sim um instrumento de trabalho, obedecendo a um critério utilitário e não de simples diletantismo. E a inovação aristotélica, nesse campo como em outros, ia ser fecunda: a projeção universal dada ao helenismo pelas conquistas de Alexandre abrindo às pesquisas documentais e ao intercâmbio cultural no mundo helênico um campo de perspectiva que até então o particularismo municipal da Grécia havia restrito praticamente ao perímetro urbano de cada República. Após a morte do Conquistador, os generais coroados que se partilham o Império vão acender, em suas novas capitais, outros tantos fachos de civilizações, permitindo à cultura helênica abeberar-se nas abundantes fontes da sabedoria Oriental. Os Selêucidas em Antióquia, os Atálidas em Pérgamo, vão fundar as primeiras grandes Bibliotecas Nacionais que o mundo conhecerá; e o nome de Pérgamo ficara ligado até hoje à nova técnica, que salvou para todo o sempre a cultura de milênios, ao confiar a gravação das idéias, já não ao frágil papiro ou à cera, mas ao couro, ao *pergaminho* indestrutível.

Rodes e Smirna imitam êsse exemplo: mas é na nova Metrópole do Oriente, perpetuadora do próprio nome do Conquistador, que veremos surgir a Biblioteca prodigiosa, que fará a admiração do mundo durante séculos, e cuja recordação não se apagará mais. Fundada por Ptolomeu I "Sôter", ela contará no fim do século I a. C. cerca de 700.000 volumes, e o seu caráter científico e moderno será assinalado pela elaboração do primeiro catálogo bibliográfico do mundo, obra do sábio conservador Calímaco. César, diga-se de passagem, não a queimou, como se supôs outrora, e sim apenas algumas caixas de livros ainda armazenadas no cais; aliás, o prejuízo porventura causado foi largamente compensado pela principal doação de Marco Antônio dos 200.000 volumes da biblioteca de Pérgamo. Na Biblioteca, em seu vasto anexo do Templo de Serapis, e no Museu fundado pelo mesmo Ptolomeu como um centro de pesquisas científicas e de trabalhos literários, a cultura e a curiosidade alexandrinas vão encontrar farta documentação para estudos que revolucionarão os conhecimentos da época.

Graças à facilidade de acesso aos conhecimentos anteriormente adquiridos, os trabalhos dos sábios alexandrinos terão um caráter de continuidade, um ritmo uniforme de progressão, desconhecidos de seus antecessores da Grécia. As conquistas sucedem às conquistas e servem de base a novas conquistas. O astrônomo Hiparco, ser-



vindo-se de descobertas dos astrônomos de Babilônia, calcula o ano solar, o diâmetro da lua e sua distância da Terra, descobre a precessão equinocial, e cataloga 805 estrelas fixas, divididas em três categorias de grandeza e classificadas segundo a latitude e a longitude. Eratóstenes, fundador da geografia científica, distinta da simples geografia descritiva, utilizando os conhecimentos topográficos dos antigos egípcios, consegue calcular, com surpreendente precisão, a circunferência da terra e o ângulo de inclinação da eclíptica. Posidônio de Apaméia vai a Cadiz, na Espanha, amadurecer às margens do Oceano Ocidental uma teoria que, quinze séculos depois, Frei Rogério Bacon recolherá para transmitir por sua vez, a mais dois séculos de intervalo, a Colombo: a saber, que velejando para Oeste devia-se chegar às Índias. E será da própria Cadiz, de cujo litoral o geógrafo alexandrino olhará pensativo o horizonte marinho, que o genovês partirá para realizar o sonho de Posidônio.

Os meios de documentação científica se multiplicam no Oriente Helenístico: Celso redige a primeira Enciclopédia, Ptolomeu II "Philadelpho" organiza o primeiro Jardim Zoológico de finalidades científicas, Attalos III "Philometor", em Pérgamo, o primeiro Jardim Botânico. Roma, já em contato por essa altura com o mundo helenístico ao qual ainda não se substituiu a sua própria hegemonia, deixa-se permear paulatinamente, e, se o Senador C. Popilius Lenas deve ter parecido a Antioquio IV "Epifânio" um Embaixador singularmente grosseiro e pouco civilizado, um século mais tarde C. Asinius Pollio fundava em Roma uma biblioteca não somente riquíssima como admiravelmente organizada; e não haverá pouco após cidade na Itália, mesmo as pequenas e elegantes estações balneárias como Pompéia ou Herculano, que não tenha as suas bibliotecas públicas ou particulares. Na Cidade Eterna, além da biblioteca de Asinius Pollio, no "Atrium Libertatis" sobre o Aventino, surgiram sucessivamente a Biblioteca de Augusto, no tempo de Apolo Palatino, a Biblioteca Otaviana, no Pórtico, a do Templo da Paz no Capitólio, a de Lucullus em Tusculum (coleção particular aberta ao público), a de Tibério (a grande Biblioteca Ulpiana), a do Forum de Trajano.

Não são somente, porém, as bibliotecas que assim se desenvolvem em Roma: os arquivos públicos conhecem igualmente um extraordinário desenvolvimento. Os instrumentos internacionais, tratados de paz ou aliança, eram guardados no templo de Júpiter Capitolino; os atos legislativos, quer do Senado, quer dos Comícios, os contratos privados, os atos notariais, no templo da Liberdade; os anais dos Pontífices, no de Juno Conselheira; os resultados dos censos, no templo das Ninfas; o registro dos nascimentos, no de Saturno; o registro mortuário no da deusa Libitina.

Enfim, com Adriano, Imperador, vemos surgir um órgão bem moderno, o antepassado direto de

nosso Serviço de Documentação: ao lado das quatro velhas repartições da Chancelaria Imperial — as seções de correspondência (*ab epistulis*), de requerimentos (*a libellis*), de inquéritos (*a cognitionibus*) e de instrução de processos (*a studiis*), é criada uma quinta seção, a *memória*, incumbida expressamente de coligir e manter à disposição das quatro outras os dados informativos necessários ao desempenho de suas tarefas: prefiguração exata de um órgão de documentação, revestido de uma denominação expressiva que lhe traduz bem a função.

Tão minuciosa é a preocupação da antiguidade com a documentação administrativa, que podemos ainda hoje reconstituir em seus menores detalhes os processos burocráticos de há vinte e tantos séculos, e as relações dos particulares com a Administração. É assim que não resistiremos ao prazer de relatar, pelo seu valor de atualidade, as aventuras do jovem Apolonios, súdito de Ptolomeu VI "Philometor".

Este Apolonios era, conforme se verifica pela volumosa documentação apresentada, filho de um dos mercenários greco-macedônios que mantinham sobre o Egito a autoridade dos reis Lágidas, e reivindicava o direito de servir nessas tropas de epígonos, de "descendentes", que tiravam o seu nome da longínqua legenda tebana, e se supunham compostas da descendência dos próprios soldados de Alexandre. Sob o sexto Ptolomeu, já não se exigia certamente que o candidato provasse contar antepassado direto entre os argiráspides da guarda pessoal, que usavam escudos de prata, ou entre os catafractários dessa "Cavalaria dos Companheiros" cujos simples soldados tratavam com o Rei de igual para igual, nem mesmo entre os simples estratotas da falange. Bastava já, sem dúvida, ser filho ou neto dalgum soldado macedônio, grego, ou trácio, dos muitos que se vinham alistar no Egito sob o estandarte dos Lágidas.

Era certamente o caso de Apolonios, filho de um veterano reformado, provido de um lote de terras em uma colônia militar. E Apolonios aspira a servir entre os epígonos da guarnição de Menfis.

Ele redige, portanto, um requerimento nesse sentido, dirigido ao Rei. E, para maior segurança, delibera entregar pessoalmente o seu requerimento, receoso — já naquela época! — da lentidão desesperadora dos "canais competentes". Apolonios aproveita, portanto, uma visita do Rei ao Templo de Serapis para lhe fazer entregar o documento, por intermédio de um irmão, sacerdote recluso no Templo. Passa-se isso no dia 3 de outubro do ano 158 antes de Cristo. Sua Majestade, no mesmo momento, lança o seu despacho: "Deferido". Mas, no próprio despacho, ordena que lhe seja informado, previamente, quanto o favor concedido vai custar ao Estado.

Trata-se, portanto, para o peticionário, de instruir o requerimento com o cálculo oficial de despesa envolvida: sôlido, armamento, equipamento,



etapas, indenizações diversas. Apolonios leva o requerimento, em mão própria, a Demétrio, Diretor da Intendência Militar, solicitando as informações necessárias. Demétrio lança, no próprio requerimento, uma ordem a seu Secretário, Ariston, no sentido de obter as informações solicitadas. Ariston, por sua vez, encaminha o processo ao órgão local (em Menfis) da Diretoria-Geral de Contabilidade, e o esperançoso Apolonios comparece perante o Chefe de Seção, Dioscorides. Este fornece os cálculos requeridos, e faz subir o processo às mãos do Chefe de Gabinete de Demétrio, um certo Chaeramom. Com o visto deste, os documentos são encaminhados à Secretaria da Coroa, onde um alto funcionário, de nome Apolodoro, lavra o decreto de nomeação do candidato: já que o serviço nos epígonos equivalia a um cargo público. Isso em 25 de janeiro. O decreto é lavrado em duas vias, das quais uma é remetida ao Diretor da Intendência Militar, Demétrio, e a outra vai ser arquivada na Secretaria-Geral do Governo. Demétrio, ao receber a primeira via do decreto, a encaminha, com todos os antecedentes e mais uma breve resenha do caso, ao seu subordinado Sosstratos, chefe da Intendência da guarnição de Menfis. Estamos em 7 de fevereiro de 157. A 12 do mesmo mês, Demétrio remete cópia de todo o expediente à Secretaria-Geral do Governo, para que esta possa por sua vez determinar ao Tesouro o pagamento do primeiro sôlido, indenizações de armamento e equipamento, etc. Ao mesmo tempo, partem três ofícios de Demétrio: um a Posidonio, Comandante da Região Militar de Menfis, outro a Ammonios, Tesoureiro-Pagador Mor do Exército, e outro a Calistrato, Chefe da Tesouraria da guarnição de Menfis. No dia 17 de fevereiro, o requerente é recebido sucessivamente por dois altos funcionários da Secretaria-Geral do Governo, dos quais um, Epimênio, parece desempenhar as funções de Diretor do Expediente. O processo

passa então por quatro repartições diferentes; na última é redigida uma minuta, que volta à Diretoria do Expediente, de onde é encaminhado novamente a duas outras repartições, antes de regressar com nova minuta a um certo Serapião, da Diretoria do Expediente. Este último submete o processo ao seu Diretor, Epimênio, que o submete por sua vez ao Secretário-Geral. As minutas aprovadas são transformadas em dois ofícios, um ao Comandante da Região e outro ao Prefeito civil de Menfis, Dorion.

O que sucedeu depois? Não o sabemos. O mais provável, a julgar pela experiência de nossos próprios dias, é que o jovem Apolonios haja envelhecido em peregrinações inúteis através das repartições. Mas a sua aventura demonstra que a Administração dos Lágidas, podia sustentar honrosamente a comparação com qualquer Serviço Público de nossos dias, em matéria de complicações e delongas burocráticas. Ela explica, também, porque o autor destas linhas se bate inutilmente, há quinze anos, pela abolição do anacrônico e irracional sistema do "processo", abolido só no Itamarati, e que encaminham solenemente de alto a baixo da estrutura hierárquica, mediante vinte despachos inúteis, "a tal Diretoria para informar", "a tal Seção para informar", um mísero papel que volta novamente da base ao ápice com uma garatujada informação de um vago amanuense, à qual se segue, vinte vezes repetida, a menção: "De acôrdo. À consideração superior".

Repousa em paz no seio dos deuses da Grécia e do Egito, Apolonios, aspirante a epígono, filho de um veterano de Menfis! Tu me explicaste enfim porque, ao cabo de quinze anos de racionalização administrativa neste país, ainda impera triunfante o "processo" itinerante, ôco, cheio de dedadas e de carimbos multicores! É que vinte e três séculos de estupidez não são um entulho fácil de remover.



# Contratos com a União

PLINIO PALHANO

A TESE defendida por Duguit de que não há diferença entre o contrato civil e o contrato administrativo está, no moderno conceito, inteiramente vencida. O assunto percorreu verdadeira gama e foi-se tornando pacífico através de gradações, até depurar-se inteiramente. Já não há mais quem discuta, face ao direito positivo, a real singularidade do vínculo com o Estado.

É verdade que êsse contrato tem, como todos, raízes no direito civil e, em princípio, obedece às normas traçadas pelo Código. A capacidade para contratar com o Estado não é, por exemplo, cogitada no direito administrativo, desde que são incapazes para firmar contrato administrativo os mesmos incapazes para os atos cíveis. Mas aí já se delineia uma primeira e substancial distinção entre contratos civis e administrativos. É que, enquanto nos primeiros se exige capacidade de ambas as partes contratantes, nos segundos, sendo o Estado um dos vinculados, só se obriga à prova, como é claro, a outra pessoa, cuidando-se, quanto ao representante do Poder Público, apenas, de examinar a sua competência para firmá-los.

Em direito civil admite-se o contrato verbal e o por instrumento particular. Na esfera administrativa tais contratos não podem existir.

Os contratos administrativos são flexíveis, podem ser modificados em qualquer tempo de sua execução, por termos aditivos, enquanto os contratos civis são imutáveis, pelo menos teoricamente.

A Constituição vigente subordinou os contratos "que, por qualquer modo, interessarem à receita ou à despesa", ao julgamento, quanto ao aspecto legal, do Tribunal de Contas, só sendo reputados perfeitos depois de registrados por êsse Instituto. Não tem mais razão de ser a classificação do art. 232 do Regulamento-Geral de Contabilidade Pública, dos contratos administrativos em *perfeitos e imperfeitos* (perfeitos, aqueles nos quais todos os elementos relativos ao objeto, prazo, quantidade, preço, etc. estão fixados definitivamente; e imperfeitos os em que uma ou alguma dessas condições contratuais não estejam determinados). Isto porque essas condições, variáveis, embora, em cada caso, são sempre exigíveis pelo Tribunal de Contas, não sendo exequível o contrato imperfeito, cujo registro não será feito.

Todos os contratos, portanto, com a Administração, que dizem respeito à receita ou à des-

pesa, qualquer que seja o seu tipo, sejam ajustes, acôrdos ou outros atos simplesmente obrigacionais, não têm validade senão depois da formalidade do registro pelo Tribunal. Evidencia-se, só por isto, a manifesta diversidade jurídica entre os contratos administrativos e os demais. O rito naqueles é complexo e a solenidade é de sua substância.

Senão, vejamos. Antes do registro pelo Tribunal de Contas, muitos requisitos específicos são obrigatórios, a saber:

1 — publicidade, dentro de 20 dias, contados da assinatura;

2 — remessa ao Tribunal, no prazo também de 20 dias, depois de publicado o contrato no *Diário Oficial* ou, nos Estados, no órgão que inserir os atos do Governo;

3 — juntada ao contrato de toda a documentação própria, que, conforme a sua espécie, consta do seguinte:

processo de concorrência (contratos de execução de serviço ou fornecimento de material);

prova de personalidade jurídica (registro da firma ou contrato social);

certidão da lei dos 2/3 (empresas ou firmas empregadoras);

prova de quitação com o imposto de renda, feita por certidão;

prova de quitação com o serviço militar do signatário;

prova de exclusividade comercial (dispensa de concorrência);

especificação do material (obras ou fornecimento);

prova de nacionalidade;

prova de registro no C.R.E.A. (contrato de construção);

prova de mandato, quando não é o próprio quem firma o contrato;

prova de capacidade técnica (admissão em cargo técnico);

fôlha corrida ou atestado de conduta firmado por dois funcionários (admissão como extranumerário);

atestado de vacinação antivariólica (idem).

Sendo ainda exigível no texto do ato, conforme, ainda, a sua natureza, a classificação orçamentária, o número do empenho respectivo, a previsão dos créditos nos exercícios seguintes, se o contrato abranger mais de um, e a fixação do início e do término da obrigação.



E, por cima, ainda dispõe o Código de Contabilidade normas sem o cumprimento das quais se invalidam os contratos, como sejam:

- a) competência da autoridade celebrante para empenhar despesa;
- b) legalidade do objeto do contrato e conformância da despesa prevista com o quantitativo e duração dos créditos;
- c) citação expressa da lei em que o ato se fundamenta e da verba ou crédito;
- d) especificação detalhada do serviço a ser feito ou do material a ser fornecido e indicação dos respectivos preços;
- e) conformidade com o resultado da concorrência prévia; e
- f) respeito às disposições do direito comum e da legislação fiscal.

O limite máximo do prazo de execução é de cinco anos, nos casos de arrendamento de prédios e execução de obras vultosas.

É, como se vê, copiosa a legislação e regulamentação com que se procura cercar dos maiores cuidados e garantias a celebração do contrato administrativo, o qual, formalmente, em nada se assemelha ao contrato ordinário, cuja simplicidade é patente, defluindo a estrutura e execução dêste do mero consenso das partes, podendo ser efetivado até por instrumento particular, sem interferência, portanto, de qualquer órgão público, quando para prevalência apenas entre os acordantes.

Não cabe aqui a discussão das desvantagens para a administração pública advindas, obviamente, dessa inevitável complexidade do contrato administrativo. Mas é forçoso reconhecer-se que enormes são as dificuldades do agente do Estado em face das delongas fatais na execução dos serviços a seu cargo, nos casos em que os contratos são necessários. Repartições industriais, como o Departamento de Imprensa Nacional, Casa da Moeda, se vêem muitas vezes em situações embaraçosas quando, necessitando de determinada máquina, cujo valor exceda a Cr\$ 500.000,00, têm que, antes de adquiri-las, preencher tôdas essas formalidades, embora, como acontece, o material esteja pronto para entrega imediata, reservado pela firma, à espera só do registro do respectivo contrato...

Temos que aceitar a realidade: os administradores evitam, de tôdas as maneiras, os contratos. Quando o material é divisível, fazem compras parceladas. Quando indivisível, sujeitam-se ao ritual forçosamente lento da obrigação formal. E é de crer-se que a maioria, não fôsse tal complexidade, preferiria disciplinar as suas despesas pelos contratos e respectivo registro do Tribunal de Contas. Assim estariam livres de qualquer suspeita, suas contas seriam limpas de erro. Mas a necessidade imperiosa do serviço, envolvendo seu nome e prestígio de administrador, transcende êsses cuidados e, ante a demora, preferem assumir

o risco. Dividem a compra. Furtam-se ao contrato.

Por outro lado, o Estado, longe de se beneficiar, prejudica-se em certos casos. Vamos exemplificar: o Departamento Federal de Compras publica um edital para fornecimento de Cr\$ .... 2.000.000,00 de tecidos, peças de vestuário, etc. Na apuração do resultado da concorrência, muitos são os proponentes vencedores, nos diversos itens. Alguns alcançam parcelas vultosas, outros, quantias pequenas. Convocados todos os adjudicatários para apresentação de documentação destinada à instrução do contrato, os fornecedores menos afortunados verificam que, ante a despesa com essa documentação, publicação no *Diário Oficial*, depósito de caução, etc., não é compensador o fornecimento. E desistem. No entanto, reunidos, somam importância considerável. Passa a adjudicação para as mãos do imediatamente colocado. E o preço sobe.

No contrato administrativo, a pessoa de direito privado adere à vontade do Estado, na maioria das vezes. Noutras pode estabelecer condições em seu proveito, mas sempre sujeitas não só aos regulamentos (cláusulas prefixadas), como, principalmente, ao interesse efetivo da administração pública.

E' verdade que o contratante com o Estado tem liberdade de contratar ou não, mas há, em todos os casos, de considerar-se a preeminência do interesse público, da vontade estatal, quase sempre delineada previamente.

O acordo de vontade não tem, no contrato administrativo, a elasticidade ou flexibilidade do consenso simples dos contratos de direito comum. Não há colaboração na contextura. Num contrato de fornecimento de material, por exemplo, o contratante entra com o preço e o prazo de entrega já anteriormente escolhidos (pelo Estado) entre os demais concorrentes. Obriga-se o fornecedor a caução, sujeita-se a multas, junte-se à disciplina unilateral do contrato, sem mais direitos senão o de receber o pagamento, mediante a garantia precária do empenho, depois de entregue o material. Há inteira subordinação, e o acordo não passa de conformação de uma das partes. O Estado não concorda "em se submeter ao regime especial de direito público", como se entende de um dos itens da teoria de Jéze, exposta por Temístocles Calvacanti. Quem há de concordar é a outra parte, porque a vontade do Estado já deve estar, por natureza, disposta dentro nas normas do direito público dêle emanadas.

O Estado não se obriga senão ao pagamento. Não se pode equipará-lo ao particular com êle vinculado, pois que as obrigações e os riscos dêste são em maior número. Já no contrato civil, a não ser os aleatórios, presume-se equivalência de direitos e correspondência bilateral de obrigações.



Mesmo na locação de próprios da União o Estado se avanta como parte dominante, embora seja privado o fim do arrendamento, porque, não obstante, não configurada a utilidade pública do destino do prédio, o contrato se funda não na lei comum mas em diploma especial. Dispõe o artigo 87 do Decreto-lei n.º 9.760, de 5-9-46:

“A locação de imóveis da União se fará mediante contrato, não ficando sujeita a disposições de outras leis concernentes à locação.”

Contém ainda o citado Decreto-lei determinações reveladoras do *imperium* do Estado, como sejam:

“Art. 89. O contrato de locação poderá ser rescindido:

.....  
III — quando o imóvel fôr necessário a serviço público, e desde que não tenha a locação sido feita em condições especiais, aprovadas pelo Ministério da Fazenda.  
.....

§ 1.º Nos casos previstos nos itens I e II, a rescisão dar-se-á de pleno direito, imitando-se a União sumariamente na posse da coisa locada.

§ 2.º Na hipótese do item III, a rescisão poderá ser feita em qualquer tempo, por ato administrativo da União, sem que esta fique por isso obrigada a pagar ao locatário indenização de qualquer espécie, excetuada a que se refira a benfeitorias necessárias”.

E tais contratos de locação de prédios têm que ser, também, como ordena a Constituição, obrigatoriamente registrados pelo Tribunal de Contas, sob as mesmas exigências legais e regulamentares.

Como se verifica, inclusive nesses casos, o Estado fica em situação *sui generis*. Mesmo porque o fim de serviço público, conforme admitem os autores e a prática mostra, só por si não caracteriza o contrato administrativo, pois nem sempre o serviço público é o objeto do contrato e, independentemente disto, o contrato, com fim de ordem privada, sendo parte o Estado e interessando à receita ou à despesa, será obrigatoriamente celebrado sob idêntico rito ao usado nos de finalidade pública. O que predomina para a conceituação do ato é a interferência do Estado como parte. E a presença do Estado na obrigação jurídica torna-a também de direito público, seja qual fôr o fim previsto, por haver sempre um interesse público em jogo.

Neste particular também se digladiam os autores, isto é, se o contrato administrativo é de direito público ou de direito privado, havendo os que propõem a fórmula conciliatória de que, conforme a sua natureza, pode ser uma coisa e outra. Os últimos atentam para a locação de prédios da União destinados a moradia particular e tais contratos são sempre citados. Mas, como acabamos de ver, não pode haver nenhuma confusão também neste particular.

Falece-nos autoridade, mas a tese verdadeira, a nosso ver, é a de que esses contratos não só devem ser classificados como administrativos, to-

mando assim característica bem precisa e específica (ponto já pacífico), mas igualmente devem considerar-se de direito público, porque, mesmo em alguns casos, se regendo pelas normas de direito privado, até determinado estágio, há sempre uma subordinação às leis fiscais e aos regulamentos da administração.

“Todos eles têm a marca do Estado” — diz Temístocles — “e, por isso mesmo, sofrem a influência que lhes imprime a intervenção do poder público.”

A afirmação de que esse contrato pode ser privado, quando estiver em jogo o interesse de uma simples pessoa jurídica, parece não deva prevalecer, visto como qualquer que seja a obrigação contraída pela administração, ou o vulto do interesse, este é sempre público e afetará de qualquer modo a Nação.

Tanto é que a Lei n.º 830, de 23 de setembro de 1949, que reorganizou o Tribunal de Contas da União foi além: equiparou, para fins de registro, os simples ajustes e acordos aos próprios contratos (art. 60). Não excluiu nenhuma obrigação por sua maior ou menor importância.

E que são ajustes e acordos? A definição capaz de distingui-los do verdadeiro contrato não é fácil.

O Departamento Federal de Compras, até 1949, realizava ajustes com os adjudicatários das concorrências permanentes. Tais atos se destacavam da concorrência para garantir ao D.F.C. certas condições não expressas no edital, por ser em parcelas o fornecimento, durante certo período, à medida das necessidades, sujeito portanto o preço a variações da praça, o que poderia ocasionar evasivas do fornecedor súbitamente desinteressado na venda a preço fixo.

Esses ajustes compunham-se de cláusulas referentes ao material a ser fornecido; com obrigação de manter a firma os artigos à disposição do D.F.C. no prazo convencionado; e relativas a sanções previstas em lei, com o direito de a reparação, no caso de inadimplemento por parte da firma de qualquer das obrigações, de adquirir o material em falta onde e a quem lhe aprouvesse, correndo a diferença de preço, acaso verificada, por conta da firma obrigada, mediante desconto nas faturas a serem pagas.

Em alguns casos exigia-se caução da firma, sendo que esses ajustes eram feitos também para os fornecimentos comuns além de Cr\$ 100.000,00 até Cr\$ 500.000,00, quando, a critério do D.F.C., na dúvida da perfeita idoneidade da firma, se temia que esta fugisse mais tarde do fornecimento, por este ou aquele motivo.

Eram, como se verifica, instrumentos de validade apenas no D.F.C. e realizados para os fornecimentos até o limite de Cr\$ 500.000,00, além do qual se exige o contrato registrado pelo Tribunal de Contas.



Depois da Lei n.º 830, esses ajustes também ficaram sujeitos a registro e às mesmas disposições relativas aos contratos. O interesse pequeno, a importância secundária do ajuste, o seu caráter comercial específico, de ordem quase privada, não o isentam, hoje, das formalidades legais, face ao preceito da Lei Orgânica do Tribunal. Realizado o ajuste, terá que obedecer, como legítimo contrato administrativo, ao rito estabelecido.

Com os acordos se dá o mesmo. Só que estes geralmente se realizam entre a União e os Estados, para execução de serviços locais de interesse nacional. Por isso a documentação exigida é mínima, variando de acordo com a sua natureza.

O art. 60 da lei citada fala ainda em outros atos jurídicos análogos. Naturalmente o legislador previu a fuga pela sinonímia, o que seria bem possível. É de examinar-se, no caso, se os editais de concorrência são desses atos. Em tese, parece

que sim. São atos obrigacionais, com unilateralidade, mas perfeitos, no consenso, pela adesão da firma proponente que, escolhida, fica sujeita a penalidades pela entrega de material fora da especificação ou do prazo ali ajustado. Mas, se o Tribunal tivesse que registrar todas as concorrências, não faria outra coisa. Só o D.F.C. apresentaria em média 10.000 por ano! Restringe-se, assim, aquela Corte, a examinar as concorrências e guardá-las para maior apreciação por ocasião do exame das ordens de pagamento a elas vinculadas.

O que é evidente é que a Lei n.º 830 ampliou o conceito de contrato administrativo, nivelando entre si as obrigações do Estado ou para com o Estado, ao dar-lhes o mesmo tratamento.

Pode-se, à vista disso, isolar qualquer um desses atos por seu menor interesse, dando-lhe feição privada? Parece-nos que não.



# A Execução do Ato de Reorganização do Legislativo de 1946

GEORGE B. GALLOWAY

(Tradução de Isa Ribeiro de Almeida)

TENTAREI rever, neste artigo, a execução do Ato de Reorganização do Legislativo de 1946 em termos de seus próprios objetivos. Críticas das limitações e deficiências do Ato têm sido discutidas alhures (1). Ao descrever o sistema reformado e o modo como ele opera, não é minha intenção elogiar ou censurar nenhum dos atores no drama. Como um dos Servidores da Biblioteca do Congresso, vejo a cena legislativa com tanta isenção de idéias preconcebidas (\*) quanto um antropologista descreverá os usos e costumes de tribos primitivas de alguma ilha tropical. Se o sistema é, ou não, uma expressão autêntica de governo democrático, não estou autorizado a dizê-lo.

## I — OBJETIVOS DO ATO

Como foi concebido e formulado por seus autores e promulgado pelo Congresso, com algumas significativas omissões, (2) o Ato (conforme, para abreviar, daqui por diante, me referirei ao Ato de Reorganização do Legislativo) teve os seguintes objetivos:

1. Aperfeiçoar e simplificar a estrutura das Comissões do Congresso;
2. eliminar o uso das Comissões especiais ou selecionadas;
3. esclarecer as obrigações das Comissões e reduzir as contendas jurisdicionais;

(1) Vêde JOSEPH P. HARRIS, "The Reorganization of Congress", *Public Administration Review*, Vol. 6, págs. 267-282 (verão, 1946); CHARLES W. SHULL, "The Legislative Reorganization Act of 1946", *Temple Law Quarterly*, Vol. 20, págs. 375-395 (janeiro, 1947); HAROLD ZINK, "Reorganization Efforts in Congress", *Parliamentary Affairs*, Vol. 3, págs. 94-103 (inverno, 1949); A.S. MIKE MONRONEY, "The Legislative Reorganization Act of 1946: A First Appraisal", em *The Strengthening of American Political Institutions* (Ithaca, 1949). Vêde também PHILIP S. BROUGHTON, "Congress is Far From Reorganized" *New York Times Magazine*, 18 de maio de 1947; ROBERT C. HARTNETT, "Has Congress Been Modernized?" *America*, Vol. 77, págs. 429-431 (19 de julho de 1947); ESTES KEFAUVER, "Did We Modernize Congress?" *National Municipal Review*, Vol. 36, págs. 552-557 (novembro, 1947).

(\*) "With as much nonaxiological detachment as an anthropologist..." no original.

(2) Cf. GEORGE B. GALLOWAY, *Congress at the Crossroads* (New York, 1946) págs. 342-344.

4. regularizar e divulgar os trabalhos das Comissões;
5. aperfeiçoar o pessoal auxiliar do Congresso;
6. reduzir os encargos do Congresso;
7. reforçar a supervisão legislativa da administração;
8. reforçar o poder financeiro;
9. regularizar o *lobbying*, (\*\*) e
10. aumentar a remuneração dos membros do Congresso e proporcionar-lhes aposentadoria.

## II — ESTRUTURA DAS COMISSÕES

A modernização do sistema de comissões permanentes foi o primeiro objetivo do Ato e a pedra de fecho no arco da reforma do Congresso. Dissolvendo as comissões menores e inativas, e fundindo as de funções correlatas, o Ato reduziu o número total de comissões permanentes de 33 para 15 no Senado, e de 48 para 19 na Câmara dos Representantes. Esta reforma sobreviveu, até hoje, a quatro anos e dois Congressos — um controlado pelos Republicanos e outro pelos Democratas — sem alterações ou censuras bem sucedidas. Em 7 de fevereiro de 1949, os Senadores Holland e Wherry apresentaram uma resolução (S. Res. 58) com o fim de criar, no Senado, uma Comissão Permanente de Pequenas Empresas (\*\*\*), resolução que foi favoravelmente relatada pela Comissão de Normas e Administração em 29 de junho de 1949. Mas depois de amplo debate, o Senado, por votos na proporção de 2 a 1, decidiu, em lugar disso, criar uma comissão selecionada para investigar os problemas sobre pequenas

(\*\*) O "lobbying" consiste em procurar exercer influência sobre a legislação, sendo isso efetuado por pessoa não pertencente ao corpo legislativo ou por grupo de pessoas nessas condições. Tal atuação, que pode ser legítima ou não, é em geral realizada em local franqueado ao público — corredor, sala de espera, saguão —, denominado "lobby". "Lobby" é também a denominação coletiva dos que fazem o "lobbying"; e "lobbyist" um membro do "lobby".

(\*\*\*) "Small Business" no original.



empresas (3). Assim, o sistema reorganizado de comissões permanentes parece haver ganho, por enquanto, a aceitação do Congresso.

No antigo sistema, as comissões permanentes da Câmara se distribuíam, pelo tamanho, compostas de 2 a 42 membros, numa média de 19 membros para cada uma. Por força do Ato, 15 das 19 comissões da Câmara tinham 25 ou 27 membros cada uma em 1950, e a composição média era de 25 membros, por comissão. A de Normas, com 12 membros, e a de Atividades Não-Americanas, com 9 membros, permanecem inalteradas em tamanho; a de Dotações tem agora 50 membros, em lugar de 42 que tinha antes, e a das Forças Armadas tem 35, em lugar de um conjunto de 61 membros das antigas Comissões dos Negócios Militares e Navais.

Antes do Ato, as comissões permanentes do Senado se distribuíam compostas de 3 a 25 membros numa média de 15 membros cada uma. De acordo com o Ato, todas as comissões permanentes do Senado têm 13 membros, exceto a de Dotações com 21, em vez dos 25 que tinha antes.

Antes do Ato, cada Senador tinha o direito de servir em três comissões maiores e duas menores. Alguns recebiam designação para até 10 comissões. Havia choques em reuniões de comissões, dualidades de jurisdição entre comissões, e distribuição ineficiente dos encargos legislativos pelas Comissões. Pelo Ato, nenhum Senador pode servir em mais de duas comissões permanentes, com exceção dos Senadores do Partido Majoritário que podem também servir no Distrito de Columbia e nas comissões de Despesa; e, com raras exceções, cada membro da Câmara serve agora somente em uma comissão permanente, em lugar de servir em três a cinco, como muitos membros faziam anteriormente.

A regra que limita a atuação dos Senadores da minoria a apenas duas comissões teve o efeito de, com uma mudança de partido dominante no Senado, obrigar alguns Senadores, servindo no Distrito de Columbia ou na Comissão de Despesas além de pertencerem a duas outras, a renunciarem a uma delas. O resultado, durante o 81.º Congresso, foi privar estas "comissões de segunda classe" dos serviços continuados de membros experientes, tais como os Senadores Aiken e Ferguson que, ficando limitados a duas comissões, sentiram que o deviam ao fato de seus constituintes os terem eleito para duas "comissões nacionais".

Para enfrentar essa situação, o Senador Taft apresentou uma resolução (S. Res. 24) em 10 de janeiro de 1949, propondo aumentar de 13 para 15 membros, cada uma, a composição de 8 comissões do Senado; permitir que 8 Senadores da minoria servissem, cada um, em 3 comissões per-

manentes; e permitir aos Senadores da maioria serem designados para uma terceira comissão, além de alguma das cinco especificadas como comissões "menores". A Resolução 24, do Senado, foi submetida à Comissão de Normas e Administração, que não se manifestou a respeito. Em sua defesa, o Senador Taft argumentou que a) em muitos casos uma comissão de 13 membros é pequena demais para desempenhar-se de suas tarefas, e que b) sob a regra de designação para duas comissões, os novos Senadores ficam privados de designação para comissões importantes, porque os Senadores mais antigos preenchem o número limitado de lugares nas comissões mais interessantes e deixam apenas as comissões de "segunda classe" disponíveis para os Senadores novatos. Os oponentes argumentaram que diferenciar, pelo tamanho, as comissões permanentes do Senado seria criar um sistema de comissões maiores e menores. Eles sustentaram, além disso, que a mudança proposta derrubaria a regra da designação para duas comissões, aumentaria os encargos e responsabilidades dos Senadores em esferas legislativas não correlatas e incrementaria a abstenção no Senado (4).

Muitas das antigas comissões permanentes do Congresso eram comissões menores, inativas — "mariscos ornamentais no navio do Estado", na frase de Alvin Fuller. Pelo novo esquema, todas as comissões permanentes em ambas as casas são comissões importantes, com relevantes deveres. Apesar de alguns Membros ainda se referirem às comissões do Distrito de Columbia e de Despesa como de "segunda classe", este é um termo inapropriado para estas últimas, que foram rejuvenescidas pelo Ato e ganharam pesadas responsabilidades no mecanismo da esfera governamental.

Diz-se freqüentemente, e talvez grandemente se acredite, que a redução de 81 para 34 no número das comissões permanentes do Congresso, efetuada pelo Ato, foi compensada por um surto de subcomissões. O fato é que o número de subcomissões permanentes não mudou desde 1945. Nesse ano o Congresso tinha 131 subcomissões permanentes: 34 no Senado e 97 na Câmara (5). Em 1950 havia 131 subcomissões permanentes: 66 no Senado e 65 na Câmara. Durante o 81.º Congresso, seis comissões da Câmara e quatro do Senado não tinham nenhuma subcomissão permanente. Subcomissões especiais são designadas de tempos a tempos, em ambas as Casas, para tratar de determinados projetos de lei, mas seu número oscila de semana a semana, ocasionando comparações errôneas. A tendência tem sido, desde a passagem do Ato, para substituir, por subcomissões permanentes, as subcomissões especiais relativas a de-

(4) *Ibid.*, 81º Cong. 1.ª Sess., págs. 131-133 (10 de janeiro de 1949).

(5) *Hearings* perante a Comissão Mista de Organização do Congresso, 79º Cong., 1.ª Sess., de acordo com a H. Con. Res. 18... (Washington, 1945), pág. 1039. Daqui por diante citado como "*Hearings Pursuant to H. Con. Res. 18*".

(3) *Congressional Record*, 81º Cong., 2.ª Sess., págs. 2011-2034 (20 de fevereiro de 1950). Esta e as subseqüentes citações referem-se às páginas da edição diária.



terminados projetos, oferecendo a seus membros e seu pessoal auxiliar uma oportunidade para se especializarem em campos correlatos de legislação (6). Leitores do artigo de Burton K. French sobre "Subcomissões do Congresso", publicado em fevereiro de 1915, lembrar-se-ão de que elas não constituem novidade no processo legislativo.

Alguns congressistas criticam as subcomissões, acreditando que todo o corpo de uma comissão deveria tratar dos assuntos a ela atribuídos. Outros entendem que as subdivisões são necessárias para o estudo preliminar de assuntos complexos, e são uma consequência inevitável dos pesados deveres atualmente impostos às comissões consolidadas do Congresso. As vantagens que advêm da divisão de trabalho e especialização de funções levarão, provavelmente, a maioria das comissões do Congresso a continuar subdividindo suas tarefas e confiando nos trabalhos da comissão plena para fins de coordenação e supervisão geral.

Na forma em que passou no Senado, o Ato proibiu as comissões especiais (7). Apesar de esta medida ter sido combatida na Câmara, o espírito do Ato desaprova, claramente, a criação de comissões especiais. A Comissão "La Follette-Monroney" tinha recomendado que a prática da criação de comissões especiais de investigação fôsse abandonada, sob o fundamento de que lhes faltava autoridade legislativa e de que a jurisdição das novas comissões permanentes seria compreensivamente definida, na reforma, para se estender a qualquer assunto concebível de legislação. Na prática, as comissões especiais não foram abandonadas, mas seu número diminuiu. No 79.º Congresso, antes do Ato, havia 18 delas: 6 na Câmara, 9 no Senado e 3 comissões mistas selecionadas. No 80.º Congresso havia 12 comissões especiais: 6 na Câmara, 3 no Senado e 3 mistas. Nove comissões especiais foram criadas durante o 81.º Congresso: 6 na Câmara, a respeito de pequenas empresas, "lobbying", uso de produtos químicos, despesas de campanha e educação de veteranos; e *roof and skylights* (\*) e 3 no Senado a respeito de pequenas empresas, crime organizado, e *roof and skylights*. Tinham elas, em 1950, um conjunto de 65 membros.

O Senado ajustou-se melhor do que a Câmara ao espírito da proibição das comissões especiais. Durante o 80.º Congresso converteu sua antiga

Comissão Especial de Investigação do Programa de Defesa Nacional numa subcomissão permanente da Comissão de Despesas dos Departamentos Executivos; e sua Comissão Especial de Pequenas Empresas numa subcomissão permanente de Operações Bancárias e Numerário. Em 1950, por outro lado, o Senado reconstituiu sua Comissão Seleccionada de Pequenas Empresas em réplica aos persistentes esforços dos Senadores Murray e Wherry, que sustentavam terem os problemas sobre pequenas empresas relação com a jurisdição de muitas das comissões permanentes do Senado e que queriam um forum para suas atividades neste setor. Na Câmara, as comissões especiais sobre pequenas empresas e despesas de campanha só resistem dois anos.

Conquanto a interpretação, dada pelo Senado ao Ato, procurasse estimular uma ação conjunta das comissões similares das duas Casas, esta medida facultativa foi repelida pela Câmara; consequentemente, o Ato não alterou a estrutura das comissões mistas do Congresso, exceto para transformar as Comissões Mistas de longa permanência, de Imprensa e Biblioteca, em efetivas subcomissões mistas das duas comissões de Administração da Câmara e do Senado. Contudo, a criação de sistemas de comissões aproximadamente paralelas nas duas Casas, com nomenclatura e jurisdições semelhantes, tendeu a facilitar a ação conjunta sobre medidas de interesse mútuo, por meio de audiências mistas e colaboração dos auxiliares. Nestes últimos anos, várias audiências conjuntas têm sido levadas a efeito, com sucesso, por comissões ou subcomissões semelhantes, sobre a organização do governo do Distrito de Columbia, sobre as exigências orçamentárias do Governo do Distrito, sobre cooperação econômica e ajuda militar no estrangeiro e sobre abrigos públicos. Tem havido, também, muita colaboração entre os servidores profissionais de comissões correspondentes, que têm trocado informações, memoranda, etc., mas há poucos exemplos de pesquisas conjuntas ou de cooperação na preparação dos relatórios das comissões. Similarmente, desde o fim da 2.ª Guerra Mundial as comissões de Negócios Estrangeiros têm-se reunido, ocasionalmente, para ouvir os relatórios de declarações feitas pelo Secretário de Estado, evitando-lhe, assim, perda de tempo e duplo comparecimento; mas, nessas ocasiões, tais comissões examinam e relatam, separadamente, suas conclusões para as duas Casas.

Apesar das vantagens evidentes da ação conjunta, ela é combatida por alguns Senadores como uma ofensa à sua "jurisdição de apelação", e, bem assim, por alguns Representantes ciosos de sua própria independência e de suas prerrogativas. Críticos das audiências conjuntas duvidam que elas economizem muito tempo, e observam que elas levantam questões de protocolo sobre coisas simples, como sejam os lugares ocupados pelos congressistas em roda da mesa e a precedência no interrogatório. Outras objeções apresentadas à ação conjunta consistem nas diferenças de horá-

(6) Para comentários sobre o funcionamento das subcomissões sob o Ato, vêde *Hearings* perante a Comissão de Despesas no Departamento Executivo, Senado dos E. U. A., 80º Cong., 2.ª Sess., em "Evaluation of Legislative Reorganization Act of 1946" (Washington, 1948), págs. 57, 62, 63, 81, 118, 125, 199. Daqui por diante citado como "*Hearings on Evaluation of the Legislative Reorganization Act*".

(7) Uma comissão especial ou seleccionada é comissão que carece de autoridade para relatar projetos de lei. Sua existência termina com o Congresso em que foi criada.

(\*) Não foi encontrada correspondência, em nossa língua, para este órgão.



rio para as reuniões na Câmara e no Senado, nas dissensões jurisdicionais remanescentes entre as comissões paralelas e nas diferenças, entre os membros, quanto a perspectivas, interesses e maneiras de operar.

Apesar disso, o número de comissões mistas permanentes, no Congresso, duplicou desde 1946. No 79.º Congresso havia quatro comissões mistas permanentes e três selecionadas; no 80.º Congresso havia sete comissões mistas permanentes e quatro selecionadas; e no 81.º havia oito comissões mistas permanentes. As novas comissões mistas de Relatório Econômico, Energia Atômica e Cooperação Econômica no Exterior (8) foram designadas durante o 80.º Congresso; e a nova Comissão Mista de Produção de Defesa foi estabelecida pelo Ato de Produção de Defesa, de 1950. A Comissão Mista de Biblioteca data de 1806 e a Comissão Mista de Imprensa, de 1846. A Comissão Mista de Taxação de Rendas Internas foi criada em 1926 e a Comissão Mista de Redução de Despesas Federais Não-Essenciais (a comissão Byrd) em 1941. Em 24 de fevereiro de 1950, o Senador Humphrey apresentou um projeto (S. 3.116) de abolição da comissão Byrd porque, dizia ele, ela realizava o mesmo trabalho das comissões de Despesas e representava um desperdício de dinheiro. Este movimento agitou uma casa de maribondos no Senado e a comissão Byrd ainda existe (9). Oitenta e dois membros do Congresso serviam em suas comissões mistas em fins de 1950, excluindo-se a insignificante Comissão Seleccionada de Distribuição de Papéis Executivos — a chamada comissão “cesta de papéis inúteis” (\*). Ambas as Casas são sempre igualmente representadas nas comissões mistas, que, portanto, têm sempre um número par de membros. As mais importantes e mais bem sucedidas das atuais comissões mistas do Congresso são as de Relatório Econômico, que têm 4 subcomissões ativas, (10) e a de Energia Atômica, que é a única, dentre as comissões mistas, que tem autoridade legislativa. O espaço não permite, aqui, uma plena avaliação do trabalho destas comissões mistas.

O Ato também recomendou uma ação conjunta, por parte das comissões de receita e de despesa de ambas as Casas, na elaboração do “orçamento legislativo”. Mas este dispositivo, que abaixo examinarei de modo mais completo, foi abandonado.

(8) A Comissão Mista de Cooperação Econômica no Exterior terminou desde 31 de agosto de 1950.

(9) *Congressional Record*, 81º Cong., 2.ª Sess., págs. 2353-2355, 2646-2667, 14863-14865, 15085-15086.

(\*) “the so-called Waste Basket committee” no original.

(10) Sobre investimento de capitais, desemprego, famílias de poucos recursos, e orientações monetárias, de crédito e fiscal.

### III — O TRABALHO DAS COMISSÕES

A consolidação das comissões permanentes e a definição de seus deveres nos regulamentos — uma inovação no Senado — reduziram mas não eliminaram as disputas jurisdicionais sobre o encaminhamento de projetos. Apesar de os projetos da Câmara serem ocasionalmente reencaminhados por consentimento unânime, os conflitos francos entre suas comissões quase desapareceram (11). No Senado, entretanto, várias questões jurisdicionais surgiram desde 1946. Projetos referentes aos complexos problemas econômicos e sociais do mundo moderno cruzam, às vezes, as jurisdições definidas de duas ou mais comissões. A intrincada legislação destinada a resolver os problemas de uma economia interdependente nem sempre pode ser reduzida ao esquema de linhas claras dos deveres das comissões.

Durante o 80.º Congresso, por exemplo, as comissões do Senado discutiram sobre o encaminhamento do projeto “de-porta-em-porta” (\*\*), o projeto propondo a unificação das forças armadas, automóveis para veteranos inválidos, um acordo interestadual de petróleo, e direitos interestaduais de água no Rio Colorado. O Senador Taft debateu o conflito de jurisdição das comissões de Finanças e de Trabalho sobre assuntos referentes a veteranos, assuntos que ele entendia deviam competir “todos a uma só comissão” (12). Durante o 81.º Congresso as comissões do Senado discutiram relativamente à jurisdição sobre os problemas de pequenas empresas, o encaminhamento do Plano de Reorganização n.º 8 referente ao Departamento de Defesa, e o encaminhamento do projeto de lei sobre Assistência Militar no Exterior. O encaminhamento do último projeto acima mencionado foi decidido pelo singular expediente de enviá-lo para estudo conjunto e parecer das comissões de Forças Armadas e Relações Exteriores — um ajuste que deu bons resultados (13). A maioria dos projetos suplementando as recomendações da Comissão Hoover foi enviada, em ambas as Casas, às comissões de Despesas do Departamento Executivo, apesar da possibilidade de conflitos, contida implicitamente na combinação de providências sobre modificações tanto políticas como estruturais em algumas dessas medidas.

(11) O Republicano THOMAS A. JENKINS reclamou contra o encaminhamento do projeto sobre Seguro de Saúde (H.R. 4312) à Comissão de Comércio Interestadual e Exterior da Câmara, em lugar da Comissão de Métodos e Recursos. *Congressional Record*, 81º Cong., 1.ª Sess., págs. A2661-A2662 (28 de abril de 1949).

(\*\*) “... the portal-to-portal bill...” no original. O projeto, interessando os mais variados campos e, portanto, comissões de jurisdições diversas, deveria ser sucessivamente encaminhado a cada uma dessas comissões, isto é, figuradamente, de porta em porta...

(12) Vêde *Hearings Pursuant H. Con. Res. 38*, pág. 34.

(13) *Congressional Record*, 81º Cong., 1.ª Sess., págs. 10528-10533 (28 de julho de 1949).



Evidentemente a linguagem do Ato ainda deixa lugar para disputas jurisdicionais, como o Senador Vandenberg salientou em sua decisão sobre o encaminhamento do projeto de Unificação das Forças Armadas (14). O fato é que a jurisdição sobre os vários aspectos de diversos campos de matérias sujeitas a estudo está dividida por muitas comissões permanentes em ambas as Casas do Congresso. As comissões de Negócios Exteriores, de Dotações, de Forças Armadas, de Despesas e de Comércio Exterior estão relacionadas com várias fases de nossas relações exteriores. As medidas e despesas de defesa nacional são revistas, de modo parcelado, por várias comissões, em ambas as Casas; como Harold Lasswell apontou, "Pelo menos dois terços das quinze comissões permanentes do Senado tocam, freqüentemente, em algum aspecto do problema de segurança" (15). A jurisdição sobre nossas relações econômicas internacionais está, do mesmo modo, grandemente dispersa. O mecanismo fiscal do Congresso está também esparso e fragmentado; e o controle sobre os programas de majoração de reservas de água está dividido, em ambas as Casas, entre as comissões de Terras Públicas e de Obras Públicas (16).

Têm sido propostas várias soluções para estes problemas jurisdicionais. Elas incluem o encaminhamento de projetos, em casos de conflito, simultaneamente, sucessivamente, ou em conjunto às comissões reclamantes, ou a uma subcomissão mista das comissões interessadas, como foi feito, na Câmara, no caso da Comissão Seleccionada de Auxílio Exterior (a comissão Herter) no 80.º Congresso (17). Outra sugestão pede que em setores tais como defesa nacional e relações exteriores, sejam criadas, no Senado e na Câmara, comissões líderes, compostas de membros trazidos de todas as comissões cuja jurisdição cubra alguma parcela do campo considerado (18). A permuta de membros entre as comissões em áreas superpostas é outra solução. Também são recomendadas mais audiências e ação, em conjunto, pelas comissões com interesses comuns, seguindo o exemplo das comissões de Forças Armadas e de Relações Exteriores no programa de Assistência e Defesa Militares. Alguns são a favor de outros usos de comissões mistas permanentes. Em qualquer caso, um estudo completo dos deveres das comissões existentes e uma redistribuição de jurisdições segundo linhas mais racionais parece claramente necessário.

(14) Ibid., 80º Cong., 1.ª Sess., págs. 1465-1467 (26 de fevereiro de 1947).

(15) HAROLD D. LASSWELL, *National Security and Individual Freedom* (New York, 1950), pág. 195.

(16) Vêde ARTHUR A. MAASS, "Congress and Water Resources", *American Political Science Review*, Vol. 44, pág. 503 (setembro, 1950).

(17) "Hearings on Evaluation of the Legislative Reorganization Act", págs. 149-150.

(18) Lasswell, ob. cit., pág. 106.

No artigo 133 do Ato, o modo de proceder das comissões foi regularizado quanto aos dias periódicos de reunião, à guarda dos registros, à consignação das medidas aprovadas, à presença da maioria dos membros como condição para o funcionamento, e ao processamento de audiências. Na prática, 13 comissões do Senado e 9 da Câmara adotaram dias regulares de reunião semanalmente ou bissemanalmente; as outras 12 se reúnem por convocação de seus presidentes. Não sei, francamente, quanto sejam completos os registros de "todos os trabalhos das comissões"; mas presumo que a maior parte das comissões aproveite plenamente todos os minutos de suas reuniões. Podem ter ocorrido algumas infrações quanto à regra que exige a presença de maioria para as decisões das comissões, pois várias comissões têm encontrado dificuldades para assegurar o comparecimento da maioria ou mesmo um quorum dos seus membros, tanto para as sessões executivas quanto para audiências públicas. Sob essa regra, o voto por procuração é permitido somente depois de uma maioria efetivamente presente. Para testemunhas convocadas, e que trabalharam árdua e longamente no preparo de seus testemunhos, constitui uma comum e desanimadora experiência a respeito da Colina do Capitólio, apresentarem-se perante as comissões e encontrarem apenas um ou poucos membros presentes. A exigência de que as testemunhas organizem, antes das audiências, exposições escritas de suas declarações é observada por algumas comissões e ignorada por outras; as audiências são algumas vezes marcadas com base em informações por demais deficientes para que esse procedimento seja viável. A maior parte das comissões adotou audiências públicas, excetuando-se a Comissão de Dotações da Câmara, que usou da opção permitida de realizar audiências secretas. As salas, o pessoal auxiliar e os arquivos das comissões são agora separados e distintos dos destinados aos presidentes.

De acordo com o artigo 134, b, do Ato, relações semestrais de todo o pessoal auxiliar das comissões permanentes e selecionadas e folhas de pagamento são organizadas e publicadas no *Congressional Record* (19) em janeiro e julho. Torna-se, assim, pública uma útil informação sobre o corpo de auxiliares das comissões do Congresso, conquanto essa medida tenha sido interpretada como não se aplicando a comissões conjuntas ou a comissões políticas partidárias.

Na prática, a proibição da realização de reuniões das comissões permanentes quando o Senado ou a Câmara está em sessão, tem sido tão freqüentemente posta de lado, mediante licenças especiais, particularmente na câmara alta, que se

(19) Esta seção foi corrigida pela *Public Law 197*, 80º Cong., estipulando a publicação dessa informação, relativa aos empregados de comissões da Câmara, no *Congressional Record* em lugar de no *Congressional Directory*. A Res. S. 123, 80º Cong., determinou a mesma alteração para o pessoal de comissões do Senado.



tornou ineficiente para promover aquêle completo comparecimento às sessões que era seu objetivo principal. Em diversas ocasiões, nos últimos anos, os Senadores censuraram a concessão de licenças às comissões para se reunirem estando o Senado em sessão, mas não foram tão descorteses que recusassem dar consentimento unânime a solicitações nesse sentido.

Acima e além dos dispositivos do Ato, alguns aspectos da maneira de proceder das comissões podem ser mencionados. Houve notáveis melhoramentos na forma e no conteúdo dos programas de trabalho de algumas comissões, dos quais um exemplo conspícuo foi o programa da Comissão Jurídica da Câmara no 80.º Congresso — trabalho da autoria de C. Murray Bernhardt, seu consultor. Os artigos 133 e 134 do Ato, sobre poderes e funcionamento das comissões, são usualmente reproduzidos nos programas de trabalho das comissões, e nos últimos anos muitas delas adquiriram o hábito de apresentar substanciais relatórios anuais de suas atividades, graças aos novos funcionários técnicos. Em 1.º de fevereiro de 1950, o Senado adotou uma emenda à sua Regra Permanente XXV que autorizava cada uma de suas comissões permanentes, e respectivas subcomissões, “a fixar um número menor que um terço do total de seus membros a fim de constituir um quorum destinado a testemunhos sob juramento”. Essa emenda foi a réplica do Senado à decisão da Suprema Corte no caso Christoffel. De 34 recursos apresentados durante o 81.º Congresso para dispensar as comissões da Câmara do exame de certos projetos de lei ou resolução, quatro obtiveram o número necessário de assinaturas e foram aprovados na Câmara.

O Ato reafirmou a antiga regra segundo a qual a autoridade das comissões de conferência fica limitada aos assuntos sobre os quais haja discordância entre as duas Casas, conquanto reconhecendo-lhes o direito de apresentar um substitutivo sobre a própria matéria sujeita a exame. Nenhuma questão de ordem foi levantada contra os relatórios de conferências, sob esta regra, nos últimos anos (20). Após intensivo estudo de 56 comissões de conferência, do 70.º ao 80.º Congresso, inclusive, Gilbert Steiner conclui que a influência da Câmara sobrepujou a do Senado em 57% dos casos (21). Todavia, um recente exemplo de triunfo por parte de conferentes do Senado nessas comissões verificou-se no seu relatório sobre o Ato de Reorganização do Executivo, de 1949. Três assuntos estavam em discussão entre os conferentes sobre esse projeto de lei: 1.º a duração da outorga, ao Presidente, do poder de reorgani-

zação; 2.º) a isenção, de especificadas agências, dos objetivos do Ato; e 3.º) o processo do veto legislativo: veto, por uma ou pelas duas Câmaras, dos planos de reorganização. Após esse projeto ter ficado encalhado na conferência durante um mês, os conferentes da Câmara finalmente concordaram em relação a cada uma das decisões. Limitaram a quatro anos a vigência do Ato; eliminaram as isenções de agências, pretendidas pela Câmara; e aceitaram o processo, preferido pelo Senado, de veto por uma Casa (22).

Em 15 de setembro de 1950, o Senado concordou com uma resolução concorrente (S. Res. Con. n.º 79) estabelecendo que cada parecer da conferência deverá ser acompanhado de uma exposição explicando o efeito da medida aceita pela Comissão. A Câmara dos Representantes havia adotado uma regra análoga em 27 de fevereiro de 1880 (Regra XXVIII — 1b). O projeto de lei sobre Dotação das Atividades Cíveis do Exército para o ano fiscal de 1950 esteve em estudo de 1.º de junho a 3 de outubro de 1949, um período mais longo que qualquer outro de que guardem lembrança os Membros ainda vivos. De acordo com o Republicano Cannon, “a demora foi devida às unânimes objeções, dos dirigentes por parte da Câmara, contra a aceitação do exorbitante e injustificado dispêndio de fundos públicos proposto pela outra Casa (23). Uma opinião sobre a importância dos conferentes patenteou-se no discurso satírico do Senador Fulbright, que felicitou os conferentes pelo projeto de Dotação para Defesa Nacional “por tão diretamente menosprezarem os desejos dos comuns Membros leigos do Senado e da Câmara”. Disse êle:

“Sugiro, Sr. Presidente, com toda a sinceridade, que não há necessidade alguma de que os comuns Membros leigos do Congresso venham a Washington para uma sessão especial. E’ claramente evidente, Sr. Presidente, que, para salvar o mundo e o povo deste país do desastre, tudo o que é necessário é reunir, de preferência secretamente, apenas aquêles incomparáveis sábios, os conferentes da Comissão de Dotações. De suas deliberações o mesmo resultado seria obtido, e sem a despesa e incômodo para quem quer que fôsse levado através do arcaico ritual de uma pretensa legislação. E’ perfeitamente claro que, indiferentes ao que os Membros comuns desta Casa possam desejar, os conferentes impõem as decisões.” (24)

A percentagem dos partidos na composição das comissões permanentes do Senado tem corres-

(22) Para um completo exame da ação das conferências no Ato de Reorganização de 1949, vêde Ferrel Heady “The Reorganization Act of 1949”, *Public Administration Review*, Vol. 9, págs. 166-174 (verão, 1949). Para a discussão em plenário desse relatório de conferências, vêde o *Congressional Record*, 81º Cong., 1.ª Sess., págs. 7747-7749, 7940-7941, 7983-7994 (13 e 16 de junho de 1949).

(23) *Ibid.*, pág. 13970 (3 de outubro de 1949).

(24) *Ibid.*, 80º Cong., 2.ª Sess., pág. 9206 (19 de junho de 1948).

(20) Vêde *Congressional Record*, 80º Cong. 1.ª Sess., págs. 6537-6539 (4 de junho de 1947), sobre um ponto de ordem contra um relatório de conferência que foi rejeitado pelo Presidente da Câmara.

(21) GILBERT Y. STEINER, *The Congressional Conference Committee* (1950), Cap. XII.



pondido, tradicionalmente, à divisão dos partidos no mesmo Senado. De acordo com este princípio, durante o 80.º Congresso havia 11 comissões com uma razão de 7:6 e três comissões na de 8:5. A de Dotações, com 21 membros, era constituída na razão de 12:9. No 81.º Congresso havia seis comissões com a composição de 7:6 e oito com a de 8:5, refletindo a mudança da composição partidária do corpo total na razão de 51:45 em 1947-48, para 54:42 em 1949-50. A de Dotações estava dividida na razão de 13 para 8. No 82.º Congresso a percentagem dos partidos é de 7:6 em 14 das comissões permanentes do Senado e de 11:10 na de Dotações. É uma questão de livre escolha da chefia majoritária o decidir quais serão as comissões constituídas na razão de 7:6 e quais ficarão divididas na proporção de 8:5.

Quando os Democratas anunciaram sua decisão, em 5 de janeiro de 1949, quanto à proporção que queriam obter nas comissões permanentes do Senado durante o 81.º Congresso, o Senador Vandenberg protestou vivamente contra a mudança de 7:6 para 8:5 na percentagem da Comissão de Relações Exteriores. Ele a considerou como um desvio do espírito de cooperação bipartidária quanto a negócios exteriores e como significando que "os Senadores Republicanos não são inteiramente merecedores de confiança". O Senador Barkley defendeu essa alteração como justificada pela mudança no aspecto político do Senado e como inteiramente livre de motivos partidários. Quatro Democratas perderam os lugares na Comissão de Relações Exteriores, em 1947, em consequência do Ato de Reorganização, mas nenhum Senador teve de ser removido dessa comissão em 1949 devido à mudança na percentagem. (Hatch e Barkley retiraram-se do Senado; Wagner pediu transferência para a jurídica) (25).

A maioria de um nas comissões constituídas na proporção de 7:6 é um tanto fraca em decisões controversas. Uma questão surgiu sobre se alguma alteração deveria ser feita para permitir ao partido majoritário o exercício de um controle mais intenso sobre as comissões. Está apontado que atualmente uma única deserção pode transformar o controle majoritário, como, por exemplo, a do Senador Byrd por ocasião da indicação de Môn Wallgren para presidente da Junta de Recursos da Segurança Nacional (\*) (26).

A percentagem dos partidos nas comissões permanentes da Câmara dos Representantes é determinada mediante um acordo entre os líderes da

maioria e da minoria. A composição da Comissão de Métodos e Recursos está atualmente fixada na razão de 15:10, a de Normas na razão de 8:4. Nas demais comissões da Câmara a percentagem corresponde aproximadamente, mas não com precisão matemática, à dos partidos na mesma Câmara.

As comissões políticas partidárias foram instituídas no Senado em 1947 para planejar o programa legislativo, coordenar e guiar as atividades das comissões, focalizar a liderança dos partidos, e reforçar a responsabilidade moral e material dos mesmos. A criação de tais comissões políticas, em ambas as Casas, foi originariamente recomendada pela Comissão Mista de Organização do Congresso e no Relatório Heller sobre *Strengthening the Congress*, e foi aprovada pelo Senado com o projeto de Reorganização Legislativa. Esta medida caiu na Câmara, mas foi restaurada pelo Senado na forma de um item no Ato de Dotação do Poder Legislativo (27). Fundos adicionais são obtidos da dotação para auxiliares burocráticos das Conferências Majoritária e Minoritária.

Ambas as comissões políticas partidárias do Senado têm trabalhado ativamente nestes quatro anos. Elas se reúnem regularmente todas as semanas enquanto o Congresso está em sessão. Durante o 81.º Congresso a Comissão Política Democrática tinha seis membros regulares: Lucas (presidente), Tydings, Russel, O'Mahoney, Green e Hill; e dois membros conselheiros: McMahon (secretário da conferência) e Myers (fiscal do Partido) (\*\*). Tinha ela uma assistência de dois advogados, um técnico em legislação e três escreventes. Na mesma ocasião, a Comissão Política Republicana tinha 11 membros: Taft (presidente), Millikin (presidente da conferência), Yong (secretário da conferência), Wherry (líder do plenário) (\*\*\*), Saltonstall (fiscal do Partido), Bridges, Cordon, Hickenlooper, Ives, Margaret Smith e Vandenberg. Tinha uma assistência de 12 funcionários incluindo um diretor, sete pesquisadores, três escreventes e um secretário.

Os membros da Comissão Política Republicana são eleitos, em reunião de seu Partido, pelo prazo de dois anos, não podendo ser eleitos para mais de dois períodos consecutivos. Os da Comissão Política Democrática são designados, por um prazo indeterminado, pelo líder do Partido mediante autorização do conselho do Partido.

Com o auxílio de seus funcionários, as comissões políticas do Senado têm desempenhado

(25) *Ibid*, 81º Cong., 1.ª Sess., págs. 53-56 (5 de janeiro de 1949).

(\*) "National Security Resources Board" no original.

(26) Sobre objeções a essa alteração, vêde o depoimento do Senador La Follette em "*Hearings on Evaluation of the Legislative Reorganization Act*", págs. 64-65.

(27) Para salários e despesas da Comissão Política Majoritária e da Comissão Política Minoritária, \$45.715 para cada uma dessas comissões; ao todo, \$91.430. *Public Law 759*, 81º Cong., 2.ª Sess., pag. 2.

(\*\*) "party whip" no original. O congressista que fiscaliza, ou controla, o comparecimento dos membros do partido nas votações em questões importantes.

(\*\*\*) "Floor leader" no original.



várias funções úteis. Elas têm fiscalizado a matéria legislativa pendente das comissões permanentes e constante do programa de trabalho do Senado; e, quando pertencentes ao Partido majoritário, têm organizado a matéria a ser apresentada à consideração da Casa. Reúnem-se com os presidentes das comissões permanentes a fim de coordenar os trabalhos das comissões. Ouvem Senadores apresentarem, individualmente, suas opiniões em assuntos de interesse pessoal e partidário, procuram reconciliar opiniões divergentes de modo a obter acôrdo de partidos sobre questões legislativas. Elas têm feito ponderações e recomendações relativamente a nomeações presidenciais de importância nacional e partidária, aconselhado a realização de certas investigações de comissões, examinando questões de procedimento parlamentar, recomendado a convocação de conferências partidárias e preparado extensas exposições de política partidária. Em certos casos, a Comissão Política Republicana do Senado tem-se reunido com a comissão correspondente da Câmara. Nos primeiros meses do 80.º Congresso ela utilizou um consultor sobre questões de pessoal para prestar assistência às comissões e membros do Senado em seus problemas de pessoal.

Como instrumentos para coordenar a ação política legislativa e reforçar a chefia partidária, as comissões políticas do Senado ficaram, até aqui, longe de atingir seu pleno potencial. Como meios para promover ligação mais efetiva e cooperação com o Presidente, foram também um desapontamento, em parte por causa da falta de comissões políticas partidárias semelhantes na Câmara dos Representantes. Suas limitadas realizações até hoje podem ser atribuídas, penso eu, à sua composição, à fragmentação de poder no Congresso e às profundas divergências internas em ambos os nossos maiores partidos políticos. Elas não são compostas dos presidentes das comissões permanentes, como foi originariamente planejado. Além disso, "a multiplicação de comissões de chefia significa que em nenhuma das duas Casas do Congresso há um corpo de líderes partidários com poderes para dirigir os assuntos partidários no Congresso e que, portanto, possa ser considerado responsável por isso. O resultado é que muitas coisas deixam de ser feitas ou — o que é igualmente mau — são feitas, de modo ditatorial, individualmente, por líderes partidários. Também, uma carga demasiado grande recai sobre os já sobrecarregados *Big Four* e os líderes da minoria do Senado e da Câmara" (28). Mas, como Victor Jones salientou, "A principal dificuldade em transformar as comissões políticas partidárias em um grupo eficiente de líderes legislativos é que não

há partido, no Congresso, a ser liderado. O que há a fazer é fomentar partidos para governarem e para fazerem oposição ao govêrno. Isto não pode ser feito designando-se um grupo de homens, alguns dos quais não são de fato líderes, para constituírem uma comissão política partidária, enquanto o Congresso subempreita seus encargos a comissões e subcomissões" (29).

Os partidos na Câmara conservaram suas extraformais comissões dirigentes, que são grosseiramente comparáveis às comissões políticas do Senado, mas não têm auxiliares. A Comissão Dirigente Republicana, atualmente chamada Comissão Política Republicana da Câmara, é presenteemente composta de 21 membros eleitos bienalmente: o líder do plenário (presidente), o presidente da conferência do Partido, o secretário da conferência, o fiscal do Partido, o presidente da comissão do Congresso, três membros escolhidos pela Comissão das Comissões, (\*) e 13 outros selecionados por critério geográfico. E' ela uma comissão consultora da chefia e dos membros Republicanos. Ela se reúne antes de qualquer ação importante na Casa, discute as matérias com membros da comissão que está tratando dos projetos de leis em causa, e apresenta suas sugestões, para ação e direção política, a uma conferência do Partido, diretamente ou através da organização fiscalizadora. Nenhuma questão de maior importância, afetando a política partidária nacional, é submetida à apreciação da Câmara com o consentimento da chefia Republicana, sem que uma conferência partidária tenha sido realizada e o assunto plenamente discutido. Nenhum membro Republicano do Congresso está obrigado a aceitar as decisões da comissão política, mas as sugestões por esta apresentadas são destinadas a orientar os membros no sentido de uma política nacional mais firme.

A Comissão Dirigente Democrática da Câmara é composta, atualmente, do Presidente da Câmara, o líder da maioria, o presidente dos conselhos privados de líderes do partido, o fiscal do partido, presidentes das comissões de Métodos e Recursos, de Dotações e de Normas, e um representante da cada uma das 15 zonas em que o país é dividido para fins partidários, cada um deles sendo eleito pela delegação Democrática de sua zona na Câmara. Esta comissão dirigente é, com efeito, a comissão executiva dos conselhos privados dos líderes do Partido. Tem a responsabilidade constante de controlar o andamento dos trabalhos legislativos e de tomar decisões diárias a respeito da ação partidária. Desempenhando-se destas funções, ela exerce amplos poderes discricionários.

(28) Comissão de Partidos Políticos, Associação Americana de Ciência Política, "Toward a More Responsible Two-Party System", *American Political Science Review*, Suplemento, Vol. 44, pág. 59 (setembro, 1950).

(29) Victor Jones, em "The Social and Political Framework of Stabilization Policy", Cap. 2 de "Income Stabilization for Developing Democracy" (ms. inéditas, 1950), pág. 37.

(\*) "by the Committee on Committees" no original.



# O Nilo e o São Francisco

LUCAS LOPES

"Ces fleuves historiques, les grands éducateurs de l'humanité..." (Metchnikoff)

NUMA das páginas de mais aguda visão que nos legou, *Jean Brunhes* (1), o pioneiro da Geografia humana, mostra como a água se caracteriza como um dos fatores mais importantes a que se vincula, geograficamente, qualquer estabelecimento do homem sobre a superfície da Terra. Ela é a riqueza econômica por excelência, sem a qual de nada valem o ouro ou a hulha. E' de tal forma necessária ao homem que condiciona as possibilidades de estabelecimento e de desenvolvimento de todas as comunidades humanas.

"L'eau est donc mêlée à toute la vie humaine; et si au début de sa *Politische Geographie*, Ratzel a pu dire *Jeder Staat ist ein Stück Boden und Menschheit* (Tout État est un morceau de sol et d'humanité), reprenons ce mot en le complétant: *Tout État et même toute installation humaine est l'amalgame d'un peu d'humanité, d'un peu de sol et d'un peu d'eau.*"

A humanidade criou os focos iniciais de civilização nas margens de grandes rios e à borda do oceano, fato que sempre despertou curiosidade de explicação, a historiadores e geógrafos, levados a investigar as circunstâncias físicas e sociais que incentivaram a formação de culturas proeminentes, nas margens de certos espelhos d'água, que cobrem a superfície do planeta.

Sem atribuir aos rios uma ação misteriosa e inelutável sobre as populações de suas margens, comenta *Elisée Reclus* (2), é preciso, pelo menos, reconhecer este fato capital que, desde os primórdios da história tradicional, transmitida pelos hieróglifos e escrituras, a civilização do Mundo Antigo foi preparada nas barrancas dos rios que escoam entre os paralelos de 20 e 40 graus de latitude norte. O Nilo, em seu curso inferior, o Tigre e o Eufrates, o Indo e o Ganges, o Hoang-ho e, em menor escala, o Yangtsé-Kiang, foram, por suas oscilações anuais e seus aluviões fertilizantes, os educadores dos povos ribeirinhos. Em suas planícies de inundação foi que se formaram as primeiras grandes civilizações nacionais.

Os grandes vales da antiguidade ofereciam as condições fundamentais que permitiriam o desenvolvimento de grandes unidades sociais, o agrupamento de bandos nômades e tribos que tinham sua vida instável e dispersa, no nível cultural da caça e do pastoreio. Eles possibilitavam a vida sedentária das civilizações agrícolas e sugeriam a condensação de grandes grupos humanos porque ofereciam colheitas abundantes e exigiam trabalhos coletivos. O solo fértil dos aluviões, a proteção natural contra a pilhagem de nômades que representavam os desertos e cordilheiras vizinhas e a unidade geográfica e unidade de circulação interna que lhes facultava a navegação, seriam os elementos condicionantes da formação de unidades sociais e políticas, estáveis e progressistas. Não apenas o solo e a água, mas, ainda, o isolamento exterior e a unidade interna permitiriam os agrupamentos nacionais que resultariam da unidade de interesses.

Essa unidade de interesses era marcada por circunstâncias geográficas inevitáveis. O rio que tudo dava, tudo destruía em seus transbordamentos periódicos. As terras férteis das margens eram dominadas pela aridez dos desertos quando o rio se negava a umedecê-las e fertilizá-las. A irrigação e a proteção contra as enchentes seriam trabalhos coletivos a exigir cooperação, unidade social e unidade de política. A história do Egito desenvolve-se até os nossos dias, em torno do mesmo tema de relações entre o homem, a terra e a água.

O vale do Nilo, escreve *Horrabin*, é atingido por inundações periódicas e regulares do rio, que marcam com sua presença a mudança das estações no Egito. Tempo houve em que eram gravemente prejudiciais para os habitantes do vale, constituindo verdadeiros desastres periódicos. Mas quando o homem aprendeu a tirar partido do rio e utilizar suas águas para o regadio, tornaram-se manifestas as possibilidades dos solos marginais. Entretanto, para serem eficazes, os planos de irrigação e de controle da água devem estender-se sobre vastas superfícies e reclamam grupos numerosos de homens para sua execução. Se se pretendesse proceder por pequenos planos fracionados em milhares de pequenos lotes isolados de terreno, a empresa não tardaria a se revelar como extravagante e recinosa. Um rio da importância do Nilo, não poderia ser domesticado e submetido a fins humanos, sem a cooperação de todos os habitantes do vale ou de uma vasta porção deles.

—

(1) JEAN BRUNHES — "La Géographie Humaine" — Felix Alcan — 1925 — Paris.

(2) ELISÉE RECLUS — in prefácio de "La Civilisation et les Grands fleuves historiques" de L. Metchnikoff — Hachett — 1889 — Paris.



A premissa do trabalho coletivo, da cooperação e da divisão de funções, do comando unificado e da unidade de interesse seria a base do Estado nacional, de toda evolução social que iria construir os esplendores da civilização egípcia.

"O Egito é um dom do Nilo" diria Heródoto. Dêle resultaram tôdas as riquezas e toda a felicidade dos povos que habitaram suas margens.

"Mais, toute brillante qu'elle est, cette médaille a aussi son revers; pour que le Nil soit bon, pour qu'il apporte les provisions délicieuses, faisant pousser l'herbe pour les bestiaux et préparer les sacrifices pour chaque dieu, il faut que la crue atteigne seize coudées, et elle est loin d'y arriver invariablement et régulièrement. Le regime de ces inondations est trop complexe pour ne pas être soumis aux chances du hasard, et si le niveau du débordement reste de trois coudées seulement, au dessus de la crue normale — dans le ciel les dieux tombent sur la face, les hommes deperissent, et on a les vaches, maigres, un de ces Nils désastreux dont parle la Genèse. Sur la massif abyssinien, les plus tropicales sont sujetes à bien des variations; si elles dépassent de beaucoup la moyenne, les eaux montent précipitamment, emportant les habitations et les hommes. Certes, dans tous les pays de culture, les mauvaises années, mais nulle part le contraste ne saurait être aussi affreux que dans cette verdoyante vallée du Nil, ou de si nombreuses populations se trouvent sur un territoire uniforme, auquel le desert sert de toutes parts de limites". (3)

Tôda milenar história egípcia se desenrolou refletindo a fisionomia do rio, marcada pelo ritmo das enchentes, vinculada ao fatalismo do escoamento das águas do Nilo, prêsa ao quadro geográfico das terras umedecidas pelo grande caudal.

Não vamos fazer um retrospecto da vida humana nas margens do Nilo. Tentaremos esboçar, apenas, a evolução recente do país, mostrando como melhoraram as relações entre o homem e o rio, em função das conquistas da técnica moderna. Procurando ressaltar os fatos que possam ser úteis à compreensão dos problemas do São Francisco, destacaremos semelhanças ou dessemelhanças, e registraremos as lições que nos possam ser proveitosas.

Geraldo Rocha, em seu magnífico livro sobre o São Francisco (4) discute a experiência sedimentada pelos egípcios no decorrer de séculos e os esforços modernos de ampliação de seu domínio sobre o Nilo. Descrevendo suas observações pessoais, com a inteligência voltada para o vale sanfranciscano que o viu nascer, o engenheiro patricio enriqueceu nosso patrimônio cultural de idéias e informações indispensáveis à compreensão dos problemas do São Francisco. A vida do "fella", as técnicas de cultura, os métodos de utilização da água, a concepção das obras hidráulicas destinadas ao regadio, são descritas com exatidão e vivacidade em seu livro, que deve ser considerado como a obra pioneira do movimento de recuperação do São Francisco. Convidamos o leitor

a estudá-la, se desejar sentir melhor os problemas do São Francisco.

Sem o brilho do ilustre colega tentaremos descrever também certos aspectos das obras recentes de utilização do Nilo, utilizando suas informações e as do Professor W. A. Macarlney (5) e do Engenheiro Abdel Aziz Ahmed (6), presidente da Comissão de Energia Hidrelétrica do Estado Egípcio, e ilustrando estas notas com gravuras dêsses autores e da "Geographie Universelle" publicada por Vidal de la Blache.

Desde a região equatorial do Lago Vitória até as bordas do Mediterrâneo estende-se o Nilo, percorrendo regiões diversas por sua configuração, por seu clima, por sua vegetação, mas constituindo uma unidade geográfica, um mosaico de entidades regionais, de características originais e únicas. O Nilo é um rio de personalidade inconfundível. Descendo dos planaltos cristalinos de Ouganda, percorre no primeiro trecho de seus 6.500 quilômetros de extensão, seções encachoeiradas que, em pouco, reduzem a altitude inicial de 1.130 metros do Lago Vitória, ao nível dos alagados da região do Sudd, que não atinge a 500 metros de altitude. Daí continua suave o perfil, com declividades de 0,55, 0,85, e 1.85 por 10.000, interrompido pelas célebres cataratas, onde afloram rochas cristalinas que o caudal não pôde destruir, no esforço de atingir a um perfil estável de equilíbrio.

O regime hidrográfico do Nilo tem características inconfundíveis. Deixando a região dos lagos sua vazão média diária cresce de 64 a 75 milhões de metros cúbicos, por dia, até se lançar nos alagados da região do Sudd, do Bar el Ghazal, onde se espalha por uma superfície de forma semelhante a um triângulo retângulo em que os lados retos têm cerca de 600 Km e a hipotenusa 800 Km. Aí se perde por evaporação uma enorme parcela das águas do Nilo. À saída da região do Sudd a vazão média por dia reduziu-se a 27 milhões de metros cúbicos. Com a contribuição de Sobat sua vazão cresce para 77 milhões de m<sup>3</sup> por dia, para em seguida decrescer até Kartoum, antes de receber a contribuição potente do Nilo Azul, que lhe traz, dos maciços montanhosos da Abissínia, a contribuição de 141 milhões de metros cúbicos por dia.

O grosso das enchentes anuais do baixo Nilo procedem das montanhas da Abissínia, do Nilo Azul e do Atbara, que carreiam também os aluviões riquíssimos que irão fertilizar as superfícies inundadas de jusante. Nos cartogramas que reproduzimos são indicados elementos de vazão e

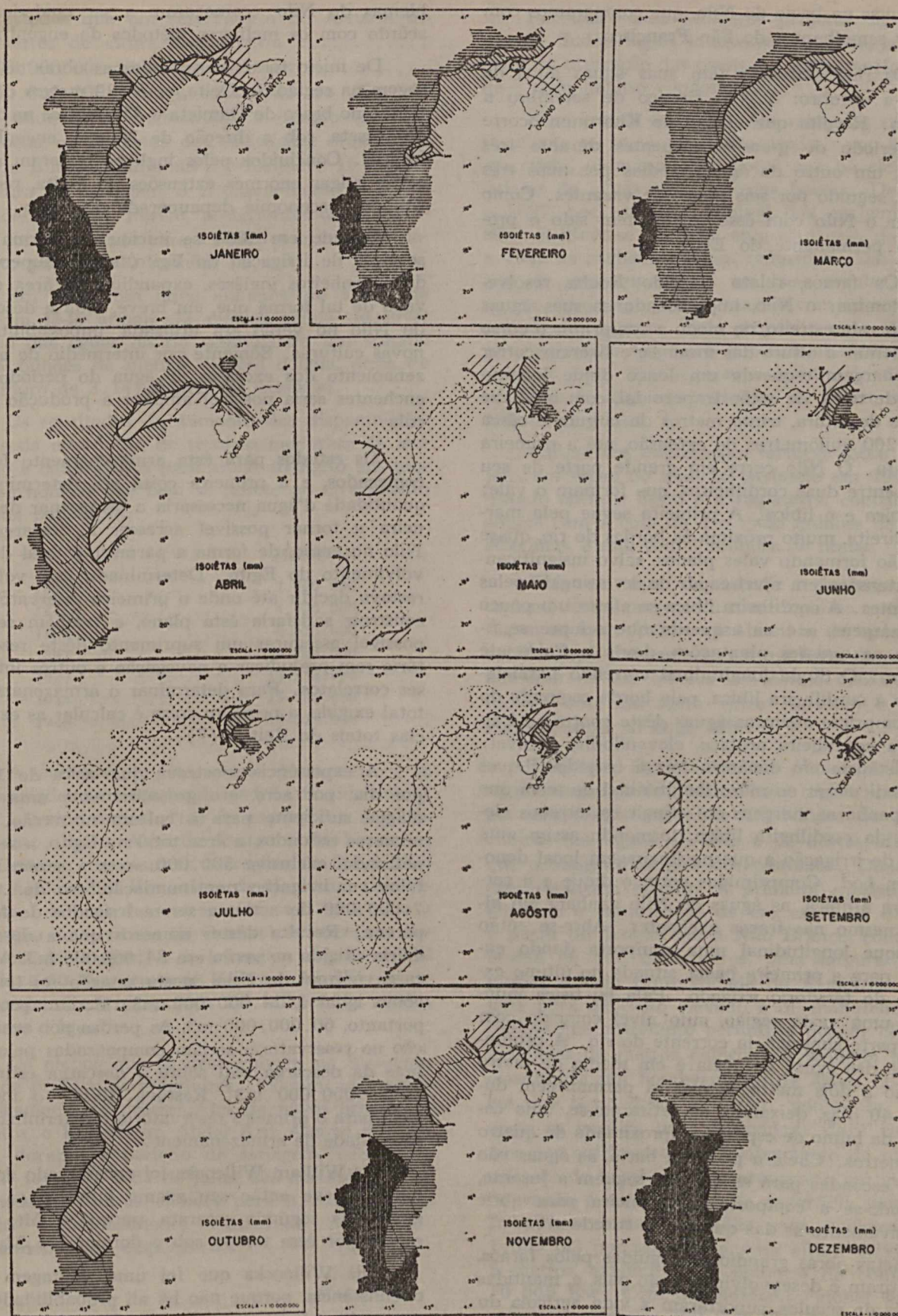
(3) LÉON METCHNIKOFF — "La civilisation et les grands fleuves historiques" — Hachett — 1889 — Paris.

(4) GERALDO ROCHA — "O Rio São Francisco" — Coleção Brasileira — n.º 184 — São Paulo — 1940.

(5) W. A. MACARLNEY — "The Nile Valley" — Oversea Review — London — 1949.

(6) ABDEL AZIZ AHMED — "Développements hydro-électriques dans la Vallée du Nil" — "Compte Rendu de la Conférence Internationale des Grands Réseaux Electriques" — Paris — 1948.





ISOIÉTAS MENSIS NO VALE DO SÃO FRANCISCO



de chuvas na bacia do Nilo, que comparamos com mapas semelhantes do São Francisco.

Os rios abissínios têm suas águas altas de julho a outubro; o Nilo Branco de setembro a janeiro. Resulta que abaixo de Khartoum ocorre um período de grandes enchentes durante três meses, um outro de águas médias por mais três meses, seguido por seis meses de vazantes. Como utilizar o Nilo com esse regime tem sido o problema permanente do Egito.

“Os faraós, relata *Geraldo Rocha*, resolveram dominar o Nilo, imprensando as suas águas em um vale estreito, de modo a comprimir o curso e aumentar a altura das mesmas, e fizeram correr pela margem esquerda um longo dique longitudinal de terra, de seção trapezoidal, com quatorze metros de altura, trinta metros de largura e cerca de 1.200 quilômetros de extensão, até a primeira catarata. O Nilo corre em grande parte de seu curso entre duas cordilheiras, que formam o vale: a arábica e a líbica. A primeira segue pela margem direita, muito próxima às bordas do rio, quase que não formando vales planos, salvo insignificantes extensões, em nível capaz de ser atingido pelas enchentes. A cordilheira líbica se afasta um pouco das margens, e é na esquerda que sempre se fizeram as maiores plantações, desde o Cairo até Assuam. O dique longitudinal correndo paralelamente à cordilheira líbica, pela borda esquerda do rio, comprime assim as águas, deste contra as fraldas da cordilheira arábica, elevando-lhe o nível. De distância em distância foram traçados diques perpendiculares ao muro longitudinal de terra que acompanha as margens até atingir os terrenos elevados da cordilheira líbica, formando assim uma bacia de irrigação a que na linguagem local denominam *hod*. Comprimidadas entre o dique e a cordilheira arábica, as águas do Nilo ganham em altura mesmo nas fracas enchentes. Abre-se então no dique longitudinal uma comporta dando entrada para a primeira bacia, situada no último extremo do território irrigado. Pela lei física inundam-se uma vasta região, cujo nível coincide com o da parte superior da corrente do rio. A profundidade das águas na bacia é em média de metro e meio a dois metros e elas aí permanecem durante 40 dias, deixando, ao retirarem-se, uma camada de humo de espessura aproximada de quatro centímetros. Cheia a primeira bacia, as águas vão sendo escoadas para as que lhe seguem a jusante, fechando-se a comporta da primeira para abrir sucessivamente as das que se lhe sucedem”.

Estas obras grandiosas, erguidas pelos faraós, permitiram o desenvolvimento do país, e, mantidas através de séculos, suportaram a vida agrícola do vale, mesmo quando as vicissitudes políticas atingiam suas populações laboriosas e prêsas à tarefa permanente de dominar o rio.

Com a integração do Egito à civilização moderna, depois da obra revolucionária de *Mohamet Ali*, assistido por técnicos franceses, e da presença dos ingleses, com sua vocação colonial, os pro-

blemas do Nilo começaram a ser cuidados de acordo com os melhores métodos da engenharia.

De início foram construídas as obras de barragem na região do Delta, com 522 metros de extensão no braço de Damietta e 452 metros no braço de Roseta, sob a direção de Nougé, engenheiro francês. Concluídos pelos ingleses puderam essas obras irrigar enormes extensões do Delta, reconstruindo a economia depauperada do Egito.

Quando em 1884 se iniciou a reforma dos serviços de irrigação do Egito, sob a supervisão de engenheiros ingleses, expandiu-se a área cultivada de tal forma que, em breve, toda a descarga do Nilo no verão era utilizada, impossibilitando novas culturas. Somente por intermédio de armazenamento dos excessos de água do período das enchentes seria possível ampliar a produção agrícola.

Os estudos para este armazenamento foram começados, e a primeira coisa era determinar a quantidade d'água necessária a armazenar de maneira a tornar possível acrescer a descarga do Nilo no verão, de forma a permitir o total desenvolvimento do Egito. Determinado este volume, restava decidir até onde o primeiro reservatório a construir satisfaria este plano, e também se era possível assegurar um suprimento deste reservatório sem prejudicar a navegação e outros interesses correlatos. Para determinar o armazenamento total exigido, a primeira coisa é calcular as exigências totais do Egito. (7)

A experiência mostrava que cerca de 12m3 por dia, por acre, era grosseiramente uma dose d'água suficiente para a cultura no verão. Em números redondos, a área total no Egito, a ser beneficiada, exclusive 500.000 acres a serem mantidos em irrigação por inundação, era de ..... 7.000.000 de acres, a serem irrigados de forma perene. Resulta destes números que a descarga diária exigida no verão era 84.000.000 m3. A descarga normal do Nilo nesta estação foi tomada como igual a 24.000.000 m3. Seriam precisos, portanto, 60.000.000 m3. As perdas por evaporação no reservatório seriam compensadas pelas sobras da descarga real sobre a descarga estimada de 24.000.000 m3. Restava decidir o melhor local para o primeiro reservatório e determinar sua capacidade de armazenamento.

Sir William Willcocks foi encarregado dos estudos e teve então seu exame limitado ao Nilo abaixo da segunda catarata, porque o Alto Nilo estava por esse tempo sob o domínio de Mahdí.

Diz Willcocks que foi uma vantagem esta circunstância, porque não há ali probabilidades de um melhor local do que o da 1.ª catarata, onde foi construído o Assuam, escolhido entre locais estudados (Silsila, Kalabaha e Assuam) — e isto antecipou de alguns anos a construção. Resultou

(7) RAUL SENA CALDAS — “Questões de sécas”, Revista Brasileira de Engenharia — Rio — 1928.



dos estudos que um reservatório no Assuam de 28 metros de altura armazenaria ..... 3.700.000.000m<sup>3</sup>; e com 24 metros, ..... 2.550.000.000m<sup>3</sup>. A submersão do Ilha do Phil onde existia construído o templo de Isis, provocou os protestos das sociedades arqueológicas da Europa, limitando a princípio a 16 metros a altura da barragem, o armazenamento a 1.065 milhões de m<sup>3</sup>. Porém, posteriormente, a barragem foi aumentada para 21 metros e o armazenamento para 2.300 milhões de m<sup>3</sup>.

Em 1933, um novo aumento na altura de Assuam fê-lo atingir 32 metros acima do nível médio das águas do rio acumulando um volume de 5 bilhões de metros cúbicos d'água, atrás de um muro de 2.141 metros de extensão.

Os resultados do aumento das disponibilidades e da introdução de técnicas modernas de irrigação e cultura vêm permitindo ao Egito um progresso notável que bem se reflete no crescimento de sua população:

|                | Habitantes |
|----------------|------------|
| 1800 . . . . . | 2.460.000  |
| 1846 . . . . . | 4.476.000  |
| 1888 . . . . . | 6.813.000  |
| 1897 . . . . . | 9.734.000  |
| 1927 . . . . . | 14.218.000 |
| 1934 . . . . . | 15.281.000 |
| 1948 . . . . . | 19.528.000 |

A tendência de crescimento demográfico e as necessidades de elevação do padrão de vida médio, têm sugerido novas obras de captação e armazenamento d'água. Além de Assuam e das barragens do Delta se destacam as barragens de Sanaor, no Nilo Azul, a 300 Km acima de Kartoum, armazenando 7 bilhões de metros cúbicos d'água para a irrigação do território de Gesierel, a barragem elevatória da Assiout e a barragem de Gebel El Awlia, a 50 Km acima de Kartoum, no Nilo Branco, onde são armazenados 2,5 bilhões de metros cúbicos d'água.

Os planos que se desenvolvem no momento são de proporções grandiosas. Examinando esquematicamente as necessidades de novos armazenamentos, o Engenheiro Abdel Aziz Ahmed informa que, durante o período de estiagem, isto é, de 1.º de fevereiro a 31 de julho, são necessários 31,8 milhões de metros cúbicos para a irrigação das terras economicamente cultiváveis no Egito. Atualmente são disponíveis:

|                                  | M m <sup>3</sup> |
|----------------------------------|------------------|
| Vazão natural do rio (ano médio) | 15.4             |
| Armazenamento de Assuam . . . .  | 5,0              |
| Armazenamento de Gebel El Awlia  | 2,5              |
|                                  | <hr/> 22,9       |

O deficit de 8,9 milhões deve ser coberto por novas obras.

Por outro lado inúmeros projetos de irrigação do Sudão inglês interferem no planejamento geral da utilização das obras do Nilo, transformando-o num imenso condomínio.

Observações fluviométricas anotadas sistematicamente na região do Cairo desde o ano 641 da era cristã, permitem reconhecer que há ciclos seculares de águas altas e águas baixas. De 1840 a 1899, por exemplo, o nível das enchentes do Nilo manteve-se elevado, enquanto que, de 1900 a 1945 as enchentes foram reduzidas. Daí o projeto de armazenamentos em base secular, capazes de compensar as fases magras com excessos dos períodos de pleora. Este propósito seria atingido principalmente com uma substancial elevação do nível do Lago Vitória, com a construção de uma barragem imensa nas cataratas de Owen, onde o Nilo deixa o lago.

Faltam-nos informações técnicas sobre o projeto, em torno do qual foi assinado em 1949 um tratado entre o Egito e a Inglaterra, contribuindo aquele com a cota de 4 e meio milhões de libras esterlinas, e esta com 7 milhões de libras.

Está em fase de estudo e de negociações diplomáticas o projeto de construção de outra barragem no Lago Tsana, na Abissínia, de onde parte o Nilo Azul, prevendo-se um aumento de armazenamento de 2,1 bilhões de metros cúbicos. Estuda-se uma barragem entre Kartoum e Wady Halfa e outra no Lago Alberto.

Projeta-se finalmente uma obra grandiosa na região alagadiça do Sudd. Nessa região perdem-se por evaporação cerca de 15 bilhões de metros cúbicos das águas do Nilo e de outras afluentes que o atingem no país dos pântanos. Duas soluções estão em estudo. A primeira consistiria na abertura e manutenção de um canal de diversão a partir de Jonglei até o Nilo Branco, com a extensão de 300 quilômetros, uma largura de 60 metros e uma profundidade de 5 metros. Seria uma obra de custo elevado e de manutenção caríssima que entretanto permitiria poupar cerca de 5 bilhões de metros cúbicos. A segunda solução constituiria um bombeamento de águas no ponto em que o rio deixa a região pantanosa. Como nesta se verifica uma declividade de 7 centímetros por quilômetro, um abaixamento de nível resultante do bombeamento provocaria um aumento de vazão e esgotamento da superfície inundada. Imagina-se instalar bombas para a elevação de 1.000 m<sup>3</sup> por segundo a uma altura máxima de 5 metros, exigindo uma potência de bombas de 50.000 Kw. Com o rendimento global de 50% seriam necessários 100.000 Kw. Para obter esta potência imagina-se construir uma barragem de 30 metros de altura nas gargantas de Nimulé ponto em que o Nilo penetra a região do Sudd, a 650 Km da projetada casa de bombas. Imagina-se a transmissão em corrente contínua.

Ao lado de tantos projetos notáveis está o Egito realizando uma obra de grande interesse que



é o aproveitamento hidrelétrico da barragem de Assuam, de características singulares.

Como dissemos a altura de armazenamento em Assuam é de 32 metros. À medida que as águas vão sendo utilizadas para a irrigação essa altura desce até atingir seu ponto mais baixo, 8 metros acima do nível médio. Ao sobrevirem as cheias seria momento de se iniciar a repleção do reservatório. Entretanto, como as águas das enchentes transportam o precioso limo do Nilo que fertiliza suas terras, é necessário que as deixem passar em grande parte pelas comportas de Assuam. Além disto, se fôssem retidas as enchentes limosas, em pouco estaria assoreado o reservatório de Assuam.

Devido à grande variação da altura de queda útil, de 8 a 32 metros, serão adotadas turbinas Kaplan. Cada turbina será alimentada por 12 condutos de 1,8 de diâmetro, reunidos num tanque, e conetados à turbina por um tubo de 7,8 metros de diâmetro. Sete turbinas principais de ..... 65.000 CV serão diretamente conjugadas a alternadores de 47.000 Kw, gerando energia a 11.000 volts. Duas turbinas auxiliares de 16.000 CV cada uma, com alternadores de 11.000 Kw, servirão para trabalhos locais. A energia produzida será elevada à tensão padrão de 275.000 volts a fim de que possa ser transmitida para a região do baixo Nilo.

Devido ao regime de operação do reservatório de Assuam, a potência total instalada de ..... 344.000 Kw só produzirá 260.000 Kw durante 8 meses do ano, caindo a 50.000 Kw no período das enchentes. Existirá por isto uma enorme disponibilidade de energia estacional que deverá ser utilizada em indústrias eletroquímicas e eletrometalúrgicas. Projetam-se uma indústria de nitrato

de cálcio com capacidade anual de 300.000 toneladas e uma siderurgia com a produção de 90.000 toneladas de ferro, utilizando minérios locais.

As experiências do Nilo precisam ser mediatas pelos engenheiros do São Francisco. Uma primeira observação ocorre: — não há cópia fiel a ser transplantada para o nosso meio. Cada rio tem a sua personalidade própria.

No São Francisco existem trechos que precisam, como o Nilo, de obras de irrigação. Atravessa regiões semi-áridas, de solos presumivelmente bons e capazes de produção agrícola satisfatória. Não forma, entretanto, aquêle tremendo adensamento de populações que torna uma obra como Assuam a mais rendosa inversão de capitais do mundo, no dizer do Engenheiro Abdel Aziz Ahmed.

Do Nilo devemos aprender a experiência de cooperação numa obra comum, devemos copiar aquela concepção de condomínio que congrega todos os povos da bacia.

Devemos aprender ainda mais que o tratamento adequado de um grande rio só se pode realizar através de grandes obras hidráulicas e que, estas obras, uma vez concluídas, abrem horizontes imensos de progresso aos povos que dependem do rio.

E' indispensável que raciocinemos, entretanto, em termos sociais. As obras e as técnicas de valorização do Vale devem destinar-se, em primeiro plano, à valorização do homem. Não interessaria ao Brasil ver crescer, nas margens do São Francisco, uma área de grande volume de produção, que dependesse do trabalho semi-servil do *fellah*. Somos mais exigentes, queremos valorizar a terra para a felicidade dos homens que a ocupam.



# Base Científica da Administração do Pessoal

ARLINDO VIEIRA DE ALMEIDA RAMOS

## INTRODUÇÃO

NÃO se compreende que a administração pública, quer federal quer estadual ou de grandes municipalidades, dirija seus servidores em bases empíricas; isto significa, em primeiro lugar, desprezo pelo bem público.

O orçamento com pessoal representa, geralmente, quantia vizinha a 50% das despesas. (\*) Há mister tornar este gasto recompensador, fugindo das práticas empíricas, de baixo rendimento e que conduzem à elevação do número dos funcionários sem melhoria dos serviços a prestar e à depreciação do moral coletivo.

Em segundo lugar, é desídia no trato do assunto: — corresponde ao uso de mezinhas para esquivar-se aos esforços exigidos numa terapêutica racional ou científica.

Em matéria de serviço público, a situação continua a mesma, ainda quando algumas medidas acertadas figuram nas leis, mas a efetivação do critério científico não se faz devidamente na prática. A aplicação deste decorre de normas de execução, precisamente traçadas no método chamado científico. Não é questão apenas de palavras na legislação, mas de orientação de conduta que garanta segurança nos resultados.

## EMPIRISMO

O conceito de conhecimentos e práticas empíricas tem sido objeto de velho e longo debate que não é oportuno transcrever aqui. Mas urge esclarecer que a diferença entre o empirismo e o critério científico é uma questão de *atitude*, de método, mas, de certo modo, fundamental para obtenção dos efeitos.

As aplicações empíricas se caracterizam pela subjetividade dos dados em que se firmam, pela incapacidade na previsão dos resultados, pela inconsistência de bases para fixar princípios gerais de ação.

E' fácil verificar como o empirismo, no setor da administração de pessoal, se encontra desapoiado de fundamentos objetivos; fundamentos estes, imprescindíveis no tratamento de problemas delicados e sutis, como sejam os da direção de pessoas em organizações de trabalho.

Em administração de indústrias, as práticas empíricas denunciaram-se como: — "... métodos transmitidos de homem a homem, oralmente, cu na maioria dos casos, aprendidos inconscientemente por observação pessoal. Praticamente jamais foram sistematicamente analisados e descritos." (1)

O mesmo ocorre na administração pública: "Os novos empregados são treinados por seus superiores, aprendendo as normas empíricas que seus predecessores têm usado. Não surpreende que muitas agências de pessoal tenham degenerado, porque não tomaram sangue novo com adequado treinamento do pessoal em trabalho científico." (2)

A sua atuação se reflete sobre dois aspectos que são medidas infalíveis dos resultados da administração:

- 1) rendimento; e
- 2) moral dos grupos de trabalho, que revelam, em seus baixos níveis, as fraquezas da administração empírica.

Sobre as diversas fases da administração de pessoal, que é um todo harmônico, o empirismo se espelha em várias das seguintes falhas:

- a) recrutamento imprevidente, ou tumultuário, declarado somente na época das vagas;
- b) admissão do servidor por indicações ou informações de amizade, parentesco ou política;
- c) colocação ou lotação acertada só depois de ter sido a pessoa experimentada no serviço, fracassadamente, com prejuízo de tempo e material;
- d) direção sem estímulo: 1) por falta de treinamento; 2) por falta de plano de pagamento imparcial e justo; 3) por falta de promoção ou

(\*) A proposta orçamentária do Governo Federal em 1951 registra 38,7% e a de 1947, 47%, sem incluir Serviços e Encargos que englobam também alguns gastos com pessoal. Na Prefeitura do Distrito Federal, as percentagens excederam de 50% nos anos de 1947 a 1950.

(1) F.W. TAYLOR — *Princípios de Administração Científica*, (trad. brasileira), Editora Atlas S.A., 1948, pag. 31.

(2) HARVEY WALKER — *Public Administration*, N.Y., Farrar and Rinehart, 1937, pag. 147.



acesso dos melhores; 4) por falta de sistematização de direitos, deveres e imparcialidade no reconhecimento dos mesmos; 5) por falta de justa avaliação da eficiência que influa na melhoria da situação funcional; 6) por falta de assistência social que realmente afaste as preocupações extrafuncionais dos servidores; 7) por falta de chefes capazes e conhecedores dos problemas da personalidade e de boas normas de direção de pessoal.

#### CRITÉRIO CIENTÍFICO

Cabe aqui a mesma pergunta que TAYLOR fez a si mesmo :

“Em que a administração científica difere essencialmente dos sistemas comuns de administração ?” (3), para responder mais adiante :

1.º em desenvolver para cada elemento do trabalho individual, método científico que substitua os métodos empíricos; 2.º em selecionar cientificamente, depois treinar, ensinar e aperfeiçoar o trabalhador.” (4)

Há que crescer, além da coordenação (problema de organização), as medidas de assistência, bem-estar e tratamento igual e humano, que seus sucessores e pósteros acrescentaram.

O problema do pessoal toma relêvo e as soluções racionais são as mesmas, dado seu caráter científico, em qualquer atividade social : “administração de fazendas, casas comerciais, igrejas, universidades e serviços públicos”, na linguagem do próprio TAYLOR.

Apesar de seus limitados conhecimentos de fisiologia e psicologia, o criador da organização científica enfrentou com primazia as questões de pessoal — senhor portanto da posição das mesmas no conjunto — aliás inseparavelmente entrosadas na organização. E não se justifica que haja dissociação; o pessoal é um detalhe dentro da administração, que anda à feição do todo, sofrendo as conseqüências do empirismo que domine as medidas gerais. Muitos dos erros cometidos pelos técnicos de pessoal, nos dias atuais, decorrem do excesso de especialização, tornando estanques as divisões de pessoal. Nos serviços públicos, então, por falta de dados objetivos e articulação devida na organização, reduzem-nas a meros serviços de interpretação de leis, o que deve ser limitado ou grandemente descentralizado nos órgãos de administração geral. Há que considerar, de preferência, as suas importantes funções de fixar os fundamentos da administração racional ou científica do pessoal.

Cumpra assim deixar claro, para as aplicações, que a base científica da administração é questão de método a ser adotado. Método científico, portanto, decorrente da observação e da experiência e que rejeita como base os dados subjetivos e todo jôgo de palavras, para manter critério fundado em fatos e elementos objetivos que fluem de estudo permanente do trabalho e do homem que nêle serve.

#### ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E PRIVADA

Autores nacionais e estrangeiros têm extremado as diferenças entre a administração particular e a dos serviços públicos. Realmente, meia duzia de itens podem ser alinhados; mas são apenas questões de forma. No fundo, “os objetivos da boa administração pública e privada são idênticos”, como bem diz HARVEY WALKER. (4)

“Errar-se-ia em afirmar que não há importantes semelhanças entre elas. E a maior parte vem do fato que os negócios e o Governo devem ser dirigidos por seres humanos e daí sofrerem ambos a influência da fragilidade da natureza humana”. “Private business has no monopoly on virtue or on vice”. (4)

Ainda com maior razão, persistem êstes característicos nos problemas fundamentais de organização em que, na verdade, se esteia toda administração de pessoal.

De fato, os campos são diferentes, no Governo e nas empresas, e assim a atividade dedicada longamente em um dêles, justifica especialização. Mas a formação dos técnicos deve ser igual e, portanto, suas habilitações para as funções verificadas em matérias e fundamentos científicos de aplicação comum.

Distinguir, logo, pessoas especializadas em administração pública de pessoal, antes de terem bem estudado, tènicamente, o que seja administração científica e como aplicá-la, será formar mentalidades sem a visão necessária e que geralmente passam a supor seja a administração de pessoal nos serviços públicos, apenas estrita observância e interpretação de códigos legais de direitos e deveres. Êstas pessoas tendem a agigantar as diferenças entre a administração pública e a particular, colocando a primeira fora do âmbito da administração racional, com o argumento de que não tem objetivo de lucro e que administrar serviços públicos é aplicar a lei etc. etc. Mas, é certo, que objetiva alguma coisa, desde que seu fim não é mais distribuir empregos e deve realizar os serviços públicos eficientemente. Será *servir*, e para servir precisam êstes serviços apresentar *rendimento*, e assim estarem organizados devidamente.

A palavra “*eficiência*” que foi um “slogan” para os americanos e que os estimulou a construir muito, talvez não caiba no caso, sobretudo nos termos em que foi posta na administração científica, designando “máximo de rendimento e mínimo de esforço”. Os extremos (máximo e mínimo) podem ser atenuados, sendo assim mais acertado aproveitar, quanto aos serviços públicos,

(3) TAYLOR — ob. cit. págs. 30 e 35.

(4) HARVEY WALKER — *Public Administration*, New York, Farrar and Rinehart, 1937, pág. 15.



a idéia de DIMOCK (5) que prefere o conceito social de eficiência ao de máxima produtividade individual. Em todo caso, *rendimento* que precisa ser *previsto, realizado e controlado*, nestes termos em que se expressam as fases da administração científica.

#### ADMINISTRAÇÃO DE TAREFAS E ADMINISTRAÇÃO DE CARGOS

É notável que pesquisadores em administração pública e privada, em épocas diferentes e colhendo dados em situações diversas, tenham chegado a uma base comum que evidencia o caráter científico da conclusão. Apenas continuam a usar linguagem diferente.

A administração de *tarefas* (tasks) de TAYLOR em sua essência pouco difere da administração de *cargos* (positions) em que se firma a moderna administração de pessoal nos serviços públicos.

“A idéia da tarefa, que é o mais importante elemento na administração científica”, “pois a administração científica, em grande parte, consiste em preparar e fazer excelentes estas tarefas” não é senão “um trabalho especificado com o que deve ser feito e também como deve ser feito” (6). Esta noção toma relêvo cada vez maior nas organizações industriais, sobretudo na produção em massa.

Ora, a base do sistema sadio de pessoal público está nos “fatos acêrca dos deveres e responsabilidades dos cargos no serviço” (7). E *cargo* se define como: — “grupo de iguais deveres e responsabilidades, atribuídos e delegados pela autoridade competente a uma pessoa em tempo integral ou parcial”, como bem se expressa ISMAR BARUCH (7), duma grande escola de pesquisadores neste terreno. A palavra, apesar de dúbia na sua lexicologia para designar o que se propõe, com o esclarecimento acima, permite a afirmação de que: “Position does not mean employee”. (7)

Apenas em TAYLOR a *tarefa* implicava no seu planejamento antecipado, com detalhes de execução, inclusive o tempo para realizá-la. Mas em ambos os casos, há necessidade objetiva de indicar o que deve caber a cada um no trabalho.

Para aproximar ainda mais as noções referidas, a tendência nos serviços públicos é tornar, cada vez mais, bem determinadas e bem supervisionadas as tarefas ou deveres. Assim, entre outros,

exprime-se MORSTEIN MARX (8): — “Particularmente nos serviços públicos, há uma reincidente tendência para acreditar que o pessoal, de certo modo se pode tornar eficiente por si mesmo. Isto não é verdade. É eficiente se fôr dirigido para o ser, se seu trabalho fôr adequadamente planejado e supervisionado”.

O *cargo* é a unidade que corresponde à *tarefa*, embora em face do plano de classificação, que reúne também o de pagamento, seja a *classe*, reunião de cargos, a expressão desta unidade. É preciso convir, todavia, que o salário, apesar de ter sido, nos serviços públicos, o principal motivo da classificação de cargos (9) é complementar, quando se visa à boa administração, isto é, em base científica.

#### CLASSIFICAÇÃO DE CARGOS

Classificação de cargos não é simples classificação de salários, mas primariamente especificação de deveres, responsabilidades e qualificações para os cargos, tudo em relação com os níveis de pagamento.

No primeiro caso, poderá chamar-se classificação de salário, classificação de empregos, classificação de vencimentos etc., mas nunca de cargos, de vez que foi afastada a idéia de *cargo* na acepção já referida.

Importa sempre salientar que a classificação de cargos para evitar bases apenas formais, necessita estear-se em dados objetivos. Não se trata apenas de dar satisfação a dispositivo legal, quando a lei a prescrever (o que não tardará a suceder entre nós), mas firmar as seguintes etapas iniciais em fatos ou dados colhidos por critério científico de investigação:

- 1) fixação e relação das atribuições e características dos cargos;
- 2) desenvolvimento de esquema de grupos de cargos dentro das classes;
- 3) indicação das qualificações para provimento das classes;
- 4) descrição escrita destas especificações dentro de cada classe.

#### BASE CIENTÍFICA

A base científica da administração de pessoal reside assim no uso sistemático de investigações que apoiem o plano administrativo.

(5) DIMOCK — *The Criteria and Objective of Public Administration*, in *Frontiers of Public Administration*, Chicago, Univ. Chicago Press., 1936, pág. 116.

(6) F.W. TAYLOR. *Princípios de Administração Científica* (tradução de Arlindo Vieira Ramos), São Paulo, Editora Atlas, 1948, pág. 37.

(7) ISMAR BARUCH — *Position — Classification in the Public Service*, Chicago, Civil Service Assembly, 1942, págs. 1, 36 e 37.

(8) MORSTEIN MARX — *Public Management in New Democracy*, N. York, Harper Bros., 1940, pág. 174.

(9) Di-lô L. WHITE — “A classificação de cargos na base de deveres e responsabilidades foi originalmente planejada a fim de assegurar uma relação de classes que permitisse “igual pagamento por trabalho igual. (ob. citada pág. 338).



## SISTEMA DO MÉRITO

A primeira etapa é a que compete à classificação de cargos, firmada em conhecimento dos trabalhos realizados, das tarefas que cabem aos funcionários nas repartições e não em concepções a respeito, forjadas no "bureau", ao sabor da imaginativa, quer de técnicos, quer de curiosos.

Estas investigações devem ter a orientação seguida nas análises de trabalho para o fim de organização, tendo em vista que o problema do pessoal é apenas uma parte do todo.

Não há exagero nestas referências, desde que se considere o que a experiência vem ensinando. É de L. White, com longo tirocínio no assunto na Comissão do Serviço Civil nos E.U.A.: "É necessário observar em primeiro lugar não somente o que é feito, mas também como é feito, em que extensão o trabalho é conferido e revisto, qual a relação entre os deveres e responsabilidades dos cargos." (10).

Adianta H. WALKER: — "é essencialmente uma fotografia do Serviço, como ele é disposto de modo ordenado. (11).

"Tarefas tangíveis (a que se refere na definição de classificação de cargos) podem ser surpreendidas com a observação direta do trabalho do empregado, onde possível, e pela análise dos processos mentais e físicos envolvidos" "Entretanto responsabilidades e níveis de dificuldade não são em geral diretamente observáveis. Esclarecem-se através do estudo das funções, estrutura e fluxo do trabalho na organização". (Baruch, ob. cit. pag. 83).

Sendo levada nos termos das pesquisas para organização, podem ser evitados muitos defeitos que relaciona a experiência de I. BARUCH. (12).

Inquéritos e questionários, ainda que melhorados em seus resultados com o acompanhamento dos técnicos e entrevistas concomitantes, não costumam alcançar plenamente seus objetivos como, mesmo entre nós, temos verificado, em vista da indiferença ou impossibilidade de os funcionários e chefes completarem os dados.

Dados objetivos, todavia, podem ser acrescidos com registro da produção (realmente objetivos neste caso), durante meses anteriores, realizado sob o controle dos investigadores; o aproveitamento destes elementos servirá, não só aos problemas de pessoal como aos de organização, e são de incontestável valor, para reorganização administrativa, fornecendo-lhe bases de controle eficientes.

É outra expressão usada nos serviços públicos e que vem ao encontro da organização científica, se bem que partindo, como a classificação dos cargos, de ponto de vista diverso.

O sistema do mérito foi instituído para afastar a intromissão da política na nomeação dos funcionários, o que resultava nas inevitáveis derrubadas no começo dos novos governos. O critério adotado satisfaz perfeitamente ao objetivo político, quer na Order of Council inglesa de 1870, quer na lei americana de 1883, nos serviços públicos federais: "open — competitive examinations", prova aberta a todos e de tipo competitivo (concurso). (13).

A nossa legislação (Constituição e E.F.) tem consagrado o termo concurso que designa realmente prova de competição e aberta em recrutamento amplo, apenas com as restrições impostas pelo órgão central e que devem ser de ordem a torná-lo o mais positivo ou específico para as carreiras ou funções em apêço.

Instituída assim, precocemente nos serviços públicos federais ingleses e americanos, a seleção do pessoal não dispunha no momento de bases científicas para sua execução. Isto há de ter contribuído para retardar, entre outras causas, a confiança no sistema, tornando desencorajantes e lentos os progressos em sua amplificação, dando lugar a favorecer as investidas da política contra o mesmo.

Os métodos empíricos orientaram os executores das referidas leis neste terreno, até virem em seu auxílio as sugestões da psicologia educacional e, mais tarde, as da psicologia do trabalho, assentando as bases finais da seleção científica nas provas competitivas.

Estes últimos dados se firmam em estudo sistemático dos trabalhos realizados e por realizar nas repartições, para que os concursos não sejam meras provas acadêmicas ou colegiais, escolhendo com seus resultados pessoas que tenham qualificações diferentes das necessárias ao exercício dos cargos (13-A).

Ora, estes elementos a respeito de tarefas ou serviços devem ser colhidos nas investigações para o plano de classificação de cargos e é preciso que este seja realizado, visando também a tal propósito, a fim de não trazer contingente de pouco valor.

Tal base ou fundamento objetivo não influi somente sobre a confiança despertada nos resultados dos concursos. Vai mais longe. Serve a todos os outros problemas de pessoal como lotação,

(10) L. WHITE — *The Introduction to the Public Administration*. N. York, Mac Millan, 1939.

(11) H. WALKER — *Public Administration*, N. York, pag. 335 — Farrar and Rinehart, 1937, pag. 159.

(12) ISMAR BARUCH — *Facts and Fallacies about Position Classification*, Civil Service Assembly, Pamphlet n.º 10, 1937.

(13) ARLINDO RAMOS — *Psicologia Aplicada ao Trabalho*, — Rio de Janeiro, Comp. Bras. Artes Gráficas, 1948 — págs. 88-97.

(13A) *Psicologia Aplicada ao Trabalho*, pag. XVIII.



promoção, julgamento do mérito, treinamento do pessoal, adaptação etc.

Por outro lado, o sistema do mérito não é apenas seleção ou concurso inicial, mas amplo sistema de administração baseado no mérito (14) que se aproxima da administração científica nos seus verdadeiros termos. Atende a todas as medidas que permitem escolher bem o funcionário, mantê-lo com estímulos eficazes no trabalho e conservar elevado o moral dos grupos. Daí há de resultar satisfatório rendimento individual. "É evidente que não basta selecionar no ingresso para ter bons empregados; é preciso estimulá-los, adaptá-los, surpreender-lhes as falhas, treiná-los convenientemente, distingui-los por seu valor produtivo, dar-lhes chefes que os compreendam, além de ambientar suas atividades, de tal modo, que se proporcionem condições favoráveis à excelente moral coletivo. São estas providências inseparáveis, quanto ao elemento humano, em boas organizações; a aplicação isolada duma ou apenas dalgumas conduz a falência do sistema que passa a ser culpado injustamente.

#### MEIOS DE EXECUÇÃO — DIVISÃO DE ESTUDOS E INVESTIGAÇÃO

Para execução de tal programa, a administração de pessoal tem que contar com organização conveniente e pessoal habilitado.

O sistema do mérito se tem caracterizado, nos países que o adotaram, por desenvolvimento lento, ampliação demorada que chega a desencorajar os mais entusiastas. Por decênios sua efetivação se tem arrastado nos Estados Unidos no serviço federal e nos estaduais. (15) E entre os obstáculos opostos a sua realização, citam-se a "administração de amadores" e "a falta de técnicos convenientemente preparados" (WALKER).

Realmente, para colheita de dados, como atrás foi referido, há mister dispor de pessoal com formação científica e alto moral. Ambos os requisitos são imprescindíveis, acrescentando a necessidade de mantê-los convenientemente graças a ambientação devida. Assim, exige o serviço, uma Divisão que se encarregue exclusivamente de investigações sobre o pessoal e sem responsabilidade de trabalho de rotina. Aproxima-se, como se vê, esta disposição da organização do "staff" na administração de empresas particulares. A divisão de estudos nas fábricas (16), constituída de técnicos,

tem aqui seu símile nos devidos termos, quando seu serviço se propõe obter informes permanentes sobre o trabalho, métodos usados e coordenação entre tarefas e funções. Os problemas de organização e de pessoal se encontram, sob o ponto de vista científico, encarados assim dum ângulo único. A Divisão ou Departamento de Pessoal, em órgão central de administração, deve possuir obrigatoriamente um setor deste tipo para poder assegurar eficiência e honestidade científica em seu serviço. E se não possuir, é indefensável sua situação como órgão de "staff", cuja atuação mereça respeito, a fim de manter elementos para resistir vitoriosamente às investidas dos opositores ao sistema do mérito.

Não se trata senão de idéia sedimentada entre os estudiosos da moderna administração de pessoal nos serviços públicos. Já, em 1937, uma das recomendações da Comissão de Inquérito sobre os Serviços Públicos nos E.U.A., entre as 19 básicas e já muitas adotadas em nosso país, era esta: promover e coordenar pesquisas e inquéritos nos serviços públicos, através de repartição especializada. (BETTER GOVERNMENT PERSONNEL, of. cit.).

#### PESSOAL HABILITADO

O pessoal técnico de que deve dispor esta Divisão Central de Pessoal não se improvisa. Deve ser selecionado e depois preparado sistematicamente. Não basta que conheça a legislação do pessoal e regras gerais sobre moderna administração de pessoal, necessita de formação técnica, ou melhor, conhecimentos práticos de execução das técnicas de análise do trabalho e de organização, para situar bem o problema do pessoal no conjunto. Em primeiro lugar, sua escolha e preparação visa à obtenção de "investigadores de pessoal", na linguagem de certos autores, isto é, homens e mulheres com formação de pesquisadores, a que já anteriormente aludimos (17) para resistirem às dificuldades e desencantos do "métier". São investigadores como os dos institutos científicos de pesquisas, com ardor por tarefas de colheita e sistematização de fatos, isentos de espírito de lucro, não empolgados pela corrida dos salários e ausentes de ambição desmedida de ascensão hierárquica. São pessoas que pensam, em primeiro lugar, na exatidão e resultado eficiente de sua tarefa que julgam digna de dedicação e constante aperfeiçoamento técnico. Os que não contarem com estas qualidades resvalam logo para a descrença e sabotagem, sendo antes prejudiciais que úteis. São muitos os requisitos, podendo de início valer-nos da experiência de LEONARDO WHITE quanto aos investigadores para classificação de cargos: (18).

(14) PINTO PESSOA e NAZARETH DIAS — *Princípios de Administração de Pessoal*, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1949, pág. 20.

(15) FRANCIS HOLLORAN (em *The Romance of the Merit* — *Sistem*, Wash., Judo and Detweiler, 1939) historia o que foi em cinquenta anos (já hoje bem sobrepassados) esta luta, desde o tempo do Comissário T. Roosevelt que amadureceu seu espírito público na C.S.C.

(16) Veja-se entre outros, ANDERSON — *Industrial Management*, New York, The Ronald Press, 1942, página 422.

(17) ARLINDO RAMOS — *Formação de Analistas do Trabalho*, São Paulo, Revista de Administração, junho de 1946.

(18) LEONARDO WHITE, ob. cit., pág. 337.



“... há mister de analistas e investigadores em classificação que sejam, ao mesmo tempo, proficientes e dotados com mais do que grau médio em inteligência social, de vez que suas possibilidades em criar inimigos e contrariedades são quase ilimitadas. Eles devem ser tão leais que mesmo os empregados contrafeitos reconhecerão sua lealdade. Devem mostrar imparcialidade e objetividade de julgamento quando colhem e examinam as informações. Devem adquirir conhecimento da organização e das funções do departamento em que a classificação é feita, comparável com a que possui a maioria dos empregados do departamento, como também grande conhecimento acêrca de organizações e tarefas correspondentes e análogas em outros lugares. Devem ter excepcional capacidade para colhêr os fatos, pesar a relativa importância dos mesmos e discuti-los. Devem ter um ponto de vista amplo sobre o governo e não restrito. Sua dedicação maior é para o plano de classificação de cargos e para a Comissão do Serviço Civil, mas eles se devem também reconhecer com responsabilidade para ajudar o departamento no máximo dentro dos termos da lei ou do plano de classificação. Suas conclusões devem ser razoáveis para merecer fé e devem guardar-se contra a ilusão da onipotência. Precisam de muita coragem, porque suas recomendações serão provavelmente atacadas de cima, mas, embora sejam firmes, não podem ser obstinadas.

Devem, além disto, possuir competência técnica, habilidade para escrever especificações, conhecimento amplo e específico das profissões e conhecimento completo dos princípios gerais e objetivos da classificação de cargos”.

Para obter pessoal assim, cumpre formá-lo; selecioná-lo pelas possibilidades e instruí-lo em cursos de caráter técnico e objetivo. Na fase aguda da classificação de cargos, há mister de pessoal auxiliar extraordinário que poderá ser admitido temporariamente e seguirão instruções cuidadosamente organizadas, como as que foram para este fim distribuídas pela C.S.C. (19). Para apuração dos dados, pessoal semelhante ao recrutado para o recenseamento, quando grande o serviço, não se tomando esta tarefa por insuperável. Ainda que contando com verba elevada para esta fase, tudo se compensará, dados os grandes benefícios que proporcionará à organização dos serviços públicos.

Como os trabalhos de classificação exigem tempo e suas especificações devem ser sempre atualizadas, convém que o pessoal figure em quadro permanente. O sistema de carreira já consagrado, (e que teve entre nós tão boa aplicação), como bem está no *Better Government Personnel*, é a base e garantia duma sadia política de pessoal com estímulos favoráveis. Por outro lado, o moral se torna elevado com a profissionalização e emprego devido do pessoal em tarefas realmente de

sua especialização. Podem ser lembradas as palavras de M. FOLLET (20), acentuando que o profissionalismo estabelece, mantém e aperfeiçoa padrões nas atividades servidas pela profissão. E estes objetivos profissionais pedem a inclusão dos especialistas em uma carreira de especificação clara e sobretudo título sugestivo. A importância do título é inegável, quando já haja classificação e tanto mais se esta ainda não existe.

É preciso insistir na questão, aparentemente sem valor, do título das funções ou cargos. Tem enorme repercussão sobre o espírito do ocupante e sobre seu senso de dignidade profissional. Bem se vê que nada indica: — escrevente, trabalhador, auxiliar de médico, assistente técnico. Sob tais rubricas cabem habilitações profissionais e ocupacionais de várias espécies. De modo algum, se justifica que se juntem pessoas, sob a mesma denominação funcional, somente para facilitar o salário comum; este já nivela por números, de um modo muito mais expressivo. A terminologia igual para facilitar a rotina, de que tanto se valem os empíricos na administração, há que precaver-se contra a ambigüidade e inexpressão dos termos designativos dos cargos, que se pode facilitar, por um lado, as medidas burocráticas, por outro, desorganizam, em seus aspectos fundamentais, o serviço. “Survey after survey has vividly demostred the chaotic conditions into which position terminology falls in the absence of system of control”.

Ainda quando haja classificação, com indicação de deveres, persiste o mesmo inconveniente, com a inclusão em uma só denominação de grande diversidade de tarefas.

Difícilmente tal especificação será útil para alguma coisa, como para seleção, aperfeiçoamento, julgamento do mérito, readaptação.

Vejamos as especificações de *Assessor Administrativo*, cargo da classificação feita pelo governo do Rio Grande do Sul (20A): (resumidamente, entre outras): — “reunir informações para decisões importantes, exarar despachos interlocutórios, revisar atos e informações, estudar a legislação referente ao órgão; *efetuar pesquisas para o aperfeiçoamento do serviço*; (o grifo é nosso) *propor classificação e reclassificação de cargos*; realizar estudos para as propostas orçamentárias, etc. etc.

Não será de estranhar que pessoas escolhidas sob tais bases, se apresentem tão diferentes em sua formação, preparo e requisitos comuns que se torne impossível sua conservação na carreira, impraticável seu aperfeiçoamento funcional em cursos comuns. Mesmo as provas iniciais para se-

(20) M. FOLLET — *Dynamic Administration*, N. York, Harper Bros., 1940.

(20A) Estudo para Classificação dos Cargos e Funções da Administração Estadual, Porto Alegre, Oficinas Gráficas da Imprensa Oficial — junho 1948.

(19) Instruções e sugestões mimeografadas.



leção são difíceis de aplicar e com resultados pouco aceitáveis. Há já experiências entre nós a respeito bem ilustrativas.

Para satisfazer a sadia política de pessoal, a classificação deve visar a criação de carreiras típicas, com as características que esta denominação de carreira requer: — “uma vida de trabalho, uma digna ocupação que uma pessoa toma na juventude com possibilidade de promoção e vai até a aposentadoria.” (21)

Só assim se evita a exagerada movimentação e cria-se o senso da satisfação, do interesse e da dignidade profissional.

Carreira comum pressupõe identidade de propósito quanto aos fins e funções semelhantes, de modo que o aperfeiçoamento se possa realizar com facilidade e o pessoal ser conduzido, com alto moral, desde que considerados os padrões por que se orientam as atitudes profissionais.

No caso dos investigadores dos problemas de pessoal, só eles representam um grupo numeroso num departamento administrativo central, responsável pela política de pessoal da União ou do Estado. A outros cargos serão dadas as atribuições de “exarar despachos”, “interpretar legislação” e “reunir informações”, etc.

O título “Analista do Trabalho” justifica uma preparação intensa nas técnicas e formação de critério profissional a respeito, já têm sido com este nome designados cargos em várias agências do Serviço Civil Federal (22) dos E.U.A. e a denominação figura no Dicionário de Títulos Profissionais.

Para planejar e manter classificação de cargos, é preciso pessoal capaz e experimentado. Órgãos há que necessitam possuir permanente quadro de pessoas habilitadas para este fim, não só para realizar seu serviço próprio, como para auxiliar outros departamentos estaduais e municipais. Neste caso estão o departamento administrativo federal e o dos grandes Estados em nosso país.

Já nos Estados Unidos, por exemplo, três hipóteses podem ocorrer: (23): “No desenvolvimento do plano de classificação, o diretor pode adotar um dos caminhos seguintes: enfrentar a tarefa ele próprio com auxílio de seu “staff” ou pode contratar uma das várias organizações que operam em escala nacional, para preparar o plano de sua agência, ou designar técnicos que trabalhem em outra agência do governo”.

Em nosso caso, só a primeira cabe nos departamentos administrativos, em vista da atual situação.

Outra função que exige da administração de pessoal, funcionários com orientação segura e experimentados para não degenerar as práticas e manter nível científico que reforça a confiança no sistema, é o de examinador de provas e concursos, lotados nos órgãos de seleção de pessoal. Estes órgãos têm que contar, em seu quadro, com pessoal para organizar, corrigir e julgar os testes; não só para facilitar o controle do sigilo, como também para alcançar maior celeridade na realização de seu trabalho. Há ainda a necessidade de melhorar os seus processos de exame, em vista de grande parte dos gabaritos ou níveis de capacidade estarem só agora sendo estabelecidos. E exclusivamente com pessoal próprio e com constante interesse pelo assunto se pode conseguir este aperfeiçoamento.

Por estas três razões, cumpre criar o departamento administrativo também carreira de pessoal deste tipo, a fim de formar corpo técnico devidamente habilitado, graças a concurso e cursos complementares.

Para ilustrar que não basta a classificação na lei, mas que deve ser sempre apoiada em critério científico e constantemente revistas as suas especificações, citamos as dos “Examining Personnel” e “Personnel Research” P-1.510 — O, que correspondem às funções, atrás referidas, na U.S.C.S.C.: — “esta série inclui todas as classes de cargos, cujos deveres são organizar, supervisionar e realizar pesquisas e outros trabalhos profissionais e científicos no desenvolvimento e standardização dos testes mentais para o serviço civil, baseados nos métodos da moderna psicologia educacional” (24).

Ora, os examinadores de provas ou selecionadores de que o próprio serviço americano precisa têm necessidade, já hoje, de corrigir provas com orientação para o trabalho e aproveitar os ensinamentos da moderna psicologia do trabalho; além dos testes mentais cabem conhecer e saber apurar os testes de verificação de conhecimentos ocupacionais.

Como entre nós não são apenas especialistas em testes de inteligência e de aptidões, mas devem ter visão global dos problemas de seleção específica para as carreiras, podendo, é verdade, ficar limitada sua especialização a grupo determinado de carreiras afins, segundo as habilitações.

A nossa experiência indica que os especialistas exclusivos em uma disciplina do curso secundário (português, geografia, matemática, etc.) (antigos professores) ficam demais limitados em seu campo, organizando somente provas de sua matéria. Convém que se selecionem e depois se formem pessoas capazes de organizar, corrigir e

(21) BETTER GOVERNMENT PERSONNEL, N. York, Whittlesey House, Mac Graw Hill, 1935, pág. 25.

(22) ARLINDO RAMOS — Analistas do Trabalho e sua Preparação — Revista do Serviço Público, jan., 1946.

(23) MERIT SISTEM INSTALLATION, Chicago, Illinois, Public Administration Service, publ. n.º 77, pág. 15.

(24) United State Civil Service Commission — Schematic Outline and Definitions, Washington, jul. 1939.



judgar testes de tôdas ou quase tôdas as matérias da carreira, como, por exemplo: escriturário, laboratorista, inspetor, fiscal etc., de modo que colaborem nas provas compreendidas no grupo de escriturário, por exemplo, como no primeiro caso. Terão trabalho de visão integral sôbre o problema e evita-se o desinteresse pelo resultado final da seleção. Este "Selecionador" (assim se poderá chamar tal carreira que dá idéia da finalidade colimada) pode com eficiência colaborar no estudo, apuração dos resultados e melhoria dos testes para a carreira em que se especializar.

Com caráter de profissão, beneficiar-se-ão em seu contato com seus companheiros, em reuniões de aperfeiçoamento e em cursos comuns. Daí advirão vantagens pessoais quanto à elevação de nível de seu serviço, podendo colaborar tècnica-mente na melhoria dos métodos de trabalho.

#### CONCLUSÕES

I — A administração de pessoal, para cumprir seu objetivo nos Serviços Públicos, deve-se

orientar de acôrdo com as normas da administração científica.

II — A base científica da administração de pessoal reside no uso de métodos científicos de pesquisa ou investigação.

III — A classificação de cargos e o sistema de mérito merecerão maior confiança e sômente realizarão sua obra baseados em dados dêste tipo.

IV — Os departamentos administrativos, quer federal, quer estadual ou de grandes municipalidades devem ter organização conveniente (Divisão de Estudos e Investigação) e pessoal habilitado para cumprir sua missão com fidelidade, sem atribuições de rotina burocrática.

V — A criação de carreiras de "Analista de Trabalho" e de "Selecionador de Pessoal" propiciará pessoal que, bem selecionado e treinado, levará êstes órgãos a afastar-se das linhas empíricas de suas atuais realizações.



# Assistência Técnica para o Desenvolvimento Econômico

## O Programa das Nações Unidas

ISNARD GARCIA DE FREITAS

**E**M junho de 1950 realizou-se em Lake Success a Conferência de Assistência Técnica das Nações Unidas, convocada para estabelecer os meios necessários à expansão das atividades de assistência técnica da ONU e agências especializadas (1), orientadas no sentido do desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos.

Um dos principais objetivos das Nações Unidas, consagrado na sua Carta, é promover as condições indispensáveis ao progresso e desenvolvimento econômico e social dos povos da terra. Já na fase anterior à aludida Conferência, autorizados por sucessivas resoluções do Conselho Econômico e Social e da Assembléia-Geral da ONU, importantes passos vinham sendo dados no sentido de colocar os benefícios da assistência técnica a serviço daquele elevado objetivo, através do intercâmbio de conhecimentos entre os países, num programa de cooperação sob a égide do organismo internacional.

Atividades assistenciais vinham sendo desempenhadas, de acordo com a Resolução 200 (III), da Assembléia-Geral, de dezembro de 1948, para o desenvolvimento econômico das áreas subdesenvolvidas; na forma da Resolução 246 (III), da mesma época, que autoriza a execução de um programa de treinamento em administração pública; e da Resolução 58 (I), de data muito anterior (1946), que autoriza a execução de um programa de assistência técnica no campo do bem-estar social.

No que toca, em particular, à assistência técnica para o desenvolvimento econômico das áreas subdesenvolvidas, o impulso decisivo foi dado pelos Estados Unidos da América do Norte, através da declaração feita pelo Presidente Truman, em 1949, e que passou a ser conhecida como programa do PONTO QUATRO.

Alguns meses após aquela memorável definição de política externa norte-americana, ou seja, em agosto de 1949, o Conselho Econômico e Social aprovava a importante Resolução 222 (IX), sobre um *programa ampliado de assistência técnica para o desenvolvimento dos países subdesenvolvidos*, onde está formulada a política geral dessa assistência e traçado o plano de administração da mesma. Questão capital para a realização de um programa de assistência em bases mais amplas dizia respeito, é bem de ver, aos recursos financeiros exigidos para o seu custeio, que o Conselho Econômico e Social orçou, para o primeiro ano de execução, em cerca de vinte milhões de dólares. Para decidir do importante aspecto financeiro e questões correlatas, decidiu o Conselho, ainda na citada resolução, convocar uma reunião especial dos países participantes do programa. A Assembléia-Geral da ONU, apreciando as medidas tomadas pelo Conselho, deu-lhes plena aprovação pela Resolução nº 304, de dezembro de 1949, e convidou os governos a apresentarem, por ocasião da convocada Conferência de Assistência Técnica, as contribuições voluntárias mais generosas ao seu alcance, para a constituição do fundo especial destinado ao custeio do programa.

A aludida Conferência, que, como ficou dito acima, se realizou em Lake Success, em junho de 1950, visava a dois objetivos:

a) apurar o total das contribuições dos governos participantes, para a execução do programa de assistência técnica da ONU e agências especializadas no primeiro ano;

b) conseguir aprovação final para as várias cotas do total apurado, destinadas às várias organizações participantes, bem como para outras disposições de ordem financeira constantes do programa elaborado pelo Conselho Econômico e Social.

As contribuições oferecidas por 54 governos representados na Conferência totalizaram US\$ 20.012.500,00, resultado tido como amplamente satisfatório uma vez que era objetivado um montante de vinte milhões.

(1) Organização Internacional do Trabalho, Organização de Alimentação e Agricultura, UNESCO, Organização Internacional de Aviação Civil e Organização Mundial de Saúde.



Diante do vulto do empreendimento a realizar, os algarismos citados não impressionam. Afiguram-se, mesmo, modestos — e não houve a êsse respeito, durante o transcurso da Conferência, o intuito de ocultar a verdade dos fatos.

Não obstante, no consenso unânime dos delegados presentes, a Conferência representou um dos mais importantes passos dados pelas Nações Unidas, fadado a marcar época na história da colaboração internacional e do progresso humano. A sua extraordinária significação deriva principalmente do fato de vir inaugurar um programa que, à medida que se fortalecer, será um instrumento mais e mais poderoso a serviço da paz mundial, uma vez que visa acelerar a transformação da estrutura econômica de vastíssimas áreas (a sua soma equivale a mais de metade da superfície terrestre) e a valorização de mais de dois terços da população do globo. É, na expressão feliz do chileno Santa Cruz, que presidiu a Conferência, um empreendimento que reflete “um sentimento de solidariedade humana e a convicção de que, no campo econômico, as nações são interdependentes, podendo influir mais decisivamente para a paz universal do que a limitação de armamentos”.

Conforme acentuou o Secretário-Geral Trigueiro Lie, no seu discurso de abertura dos trabalhos, o abismo que separa os países industrializados dos denominados subdesenvolvidos é um dos aspectos mais alarmantes do mundo hodierno, pois, a despeito da interdependência cada vez maior dos povos da terra, revelou uma tendência para se acentuar nas últimas décadas. Este fenômeno se explica pela razão muito simples de que aqueles países mais adiantados levam importante vantagem sobre os demais: a sua maior produtividade e melhor organização econômica, que tornam mais fácil a acumulação de capitais para serem canalizados em novos empreendimentos reprodutivos, geradores de maior desenvolvimento. As regiões subdesenvolvidas tendem, assim, a ficar economicamente cada vez mais distanciadas daquele grupo, tendência que só poderá ser neutralizada se medidas positivas forem tomadas no sentido de levar àquelas regiões os benefícios da ciência e da técnica moderna.

O fenômeno, repetimos, é alarmante porque as nações do mundo se estão convencendo de que, assim como a agressão põe em perigo a segurança de um país, o pauperismo e o atraso econômico em qualquer país ou região constitui ameaça à prosperidade dos outros países ou regiões. Essa nova atitude no plano internacional leva naturalmente à crença de que o único meio de os países subdesenvolvidos manterem a sua estabilidade econômica é através da evolução econômica das regiões atrasadas, incentivada pela cooperação internacional. A doutrina já ganhou os cinco continentes. Estadistas famosos incorporaram-na como ponto essencial de sua política. E, como a propósito frisou o Presidente da aludida Conferência, “o século XX, que testemunhou o nascimento e consolidação do

conceito da segurança política coletiva, está agora presenciando o desenvolvimento do conceito de segurança econômica coletiva”.

Realmente — ainda usando dos argumentos do Sr. Santa Cruz —, para que a civilização possa sobreviver, é necessário que, dentro de um prazo não superior a meio século, a nenhum trabalhador falem os requisitos essenciais para a vida — habitação, alimentação suficiente, vestuário, saúde e instrução. Nesta metade de século os povos estão perfeitamente esclarecidos de suas possibilidades e direitos frente à sociedade e à comunidade internacional. Para satisfazerem às suas necessidades essenciais e alcançarem os seus direitos econômicos, poderão ser levados a tentar todos os métodos, mesmo aqueles que sabemos não serem capazes de proporcionar os resultados desejados e que, na verdade, privarão êsses mesmos povos de outros direitos fundamentais. As nações atrasadas, que vivem no abandono e no pauperismo, não poderão, assim, ser entregues à sua própria sorte ou aos seus próprios recursos. O programa de assistência técnica das Nações Unidas e das agências especializadas é um esforço, de proporções até então desconhecidas, que visa auxiliar aqueles povos a trilharem, êles próprios, o caminho da libertação econômica.

E' o que se pode verdadeiramente chamar *um programa das Nações Unidas* pelos princípios em que se apoia, assim expostos pelo Secretário-Geral da ONU:

— Em primeiro lugar, o programa se apoia no princípio da *universalidade* — de participação, de contribuição, de benefícios. Considerações de ordem política não deverão nêle interferir, estando os benefícios do programa ao alcance de todos os participantes, numa base de igualdade, sem distinção de opiniões políticas, organização social e outros fatores.

Todos os países membros das Nações Unidas e das várias agências especializadas foram convidados a comparecer à Conferência de Assistência Técnica e dar apoio financeiro ao programa ampliado. Isto significa que, praticamente, todos os países do mundo estiveram ali representados ou tiveram oportunidade para isso. Mais de cinquenta nações efetivamente tomaram parte na Conferência e ofereceram contribuições para o fundo. Verificou-se, por razões de ordem política, a ausência de certos países que anteriormente haviam expressado a sua intenção de apoiar o programa e contribuir financeiramente para a execução do mesmo.

— Em segundo lugar, revela o programa um espírito de *igualdade* por parte das Nações Unidas, diante do fato de que os países subdesenvolvidos participam da sua direção e administração nas mesmas condições que os países mais adiantados. Os abusos de domínio político ou econômico de um país ou grupo de países sobre outros, verificados em experiências do passado, não encontram aí campo favorável. A assistência técnica para o desenvolvimento econômico não pode ser empre-



gada para fins de predomínio político ou imperialismo.

O programa, em suma, reconhece a igualdade dos povos, ricos e pobres, desde que a sua administração foi entregue a instituições que pertencem a todos e que são responsáveis somente perante a comunidade das nações.

— Em terceiro lugar, o programa inspira-se no princípio de que a assistência técnica deve combinar e utilizar a experiência de várias nações, que apresentem diferentes tipos de organização social e tradições culturais e se encontrem em diferentes estágios de desenvolvimento econômico. Certos países obviamente estão em condições de oferecer contribuição maior que outros. Mas é certo, também, que nenhum país retém para si o monopólio do desenvolvimento ou do progresso. Todos poderão aprender uns dos outros e cada um poderá lucrar da experiência do outro — embora em graus diferentes.

O intercâmbio de conhecimentos processa-se nas duas direções — partindo tanto dos países *receptores* como dos denominados países *contribuidores*, expressões que, dentro de um critério rigorista, seriam passíveis de crítica, pois, pelo menos potencialmente, todos os países são ao mesmo tempo receptores e contribuidores.

O programa de assistência técnica para o desenvolvimento econômico não visa fornecer equipamentos materiais, da mesma forma que lhe é estranho o suprimento de capitais para aquele desenvolvimento. Ele não constitui o que se possa chamar um programa de desenvolvimento *per se*, muito menos de financiamento ou de investimento. O seu objetivo primordial é o fornecimento de equipamento técnico-educacional, que constituirá um fundo a ser capitalizado para produzir lucro, no dizer apropriado do Sr. de Seynes, delegado francês à Conferência, de maneira comparável aos juros compostos e que, a longo prazo, produzirá resultados não suscetíveis de segura avaliação prévia mas, fora de dúvida, muitas vezes superiores às somas invertidas.

Do ponto de vista prático, uma das grandes vantagens do programa reside no fato de que, através dele, se torna possível descobrir a capacidade de produção, as necessidades de consumo e as leis de distribuição no mundo inteiro. A falta de perfeito conhecimento desses fatos é um dos mais sérios obstáculos ao progresso humano e a sua descoberta constituirá uma garantia para a existência do homem, além de arma poderosa contra o desemprego, as crises econômicas periódicas e o pauperismo.

Passando, agora, a apreciar sucintamente os métodos ou processos utilizados pelo programa de assistência técnica para o desenvolvimento econômico, podemos relacionar os seguintes: (2)

— Maneira simples de um país adquirir conhecimento especializado é enviar um técnico ou especialista ao estrangeiro, a fim de estudar os problemas do seu interesse e ver como as questões similares são ali tratadas. Para este fim são concedidas bolsas de estudos.

— Outro meio consiste em convidar técnicos estrangeiros a visitarem o país, na qualidade de consultores. Em tais casos a ONU envia missões técnicas, consistindo em um ou mais especialistas.

— Frequentemente torna-se necessária uma visão prévia de conjunto da economia de um país, como condição para a formulação de pedidos específicos de assistência. As Nações Unidas, na maioria dos casos, com a colaboração das agências especializadas, facilitam a ida de missões de estudo ao país interessado, para atender à referida necessidade.

— Em certos casos, os conhecimentos e técnicas exigidos podem ser adquiridos, com vantagem, por meio do contato de um grupo de técnicos do país interessado, ou de vários países vizinhos, com um grupo de técnicos de outras partes do mundo. Na hipótese, a ONU recorre aos seminários especializados, às conferências e aos grupos de trabalho.

— Uma vez ou outra, há conveniência em treinar um número considerável de pessoas de um país, ou de vários países vizinhos, num determinado método ou especialidade. A ONU assiste na organização de programas de treinamento da espécie.

— Em determinadas circunstâncias, um projeto de demonstração é o meio mais eficiente de transmitir conhecimentos ou técnicas. Um projeto deste tipo ensina como um trabalho deve ser feito por meio da sua execução em pequena escala, ou durante um período limitado. A ONU assiste neste tipo de projeto para fim de treinamento e fornece, em quantidade limitada, equipamento e material necessário à sua execução, sob certas condições.

— Livros, documentos, impressos destinados à divulgação, filmes e periódicos relacionados com um projeto e necessários à sua execução às vezes não são facilmente encontrados num país. A ONU auxilia na sua obtenção, assim como no esclarecimento de questões técnicas específicas.

Os processos acima são os usuais. Outras técnicas especiais poderão, todavia, ser empregadas para atender a problemas de assistência técnica que, pela sua natureza especial, não comportam o uso dos processos comuns.

NOTA — Foram consultadas, para a elaboração deste artigo, as atas da Conferência de Assistência Técnica, documentos da série "United Nations — Economic and Social Council — General — E/CONF. 10/PV.1 a E/CONF. 10/PV.5".

(2) Services of the United Nations — Technical Assistance Administration — And How To Obtain Them (Technical Assistance Administration — United Nations — New York, 1951).



# Fortalecendo a Gerência dos Programas Federais

William R. Divine, do U.S. Bureau  
of the Budget

(In *Public Administration Review* — N.º 2 — 1951)

Tradução de GUILHERME AUGUSTO DOS ANJOS

**D**URANTE um período de emergência nacional, quando se torna imperiosa a utilização máxima dos nossos recursos nacionais, assume importância crucial a execução eficiente dos programas federais. Em sua última mensagem ao Congresso, o Presidente apontou para o oportuno progresso que se vem observando na organização e gerência do ramo executivo do governo federal. Pode-se demonstrar que o ímpeto para tais aperfeiçoamentos provém em parte dos trabalhos da Comissão de Organização do Ramo Executivo do Governo, mas o maior impulso foi engendrado dentro dos próprios departamentos e órgãos, como resultado de um incessante interesse pelo aperfeiçoamento da gerência, interesse que há longos anos se vem sedimentando. Os aperfeiçoamentos que presentemente se processam na gerência do ramo executivo são a consequência lógica de uma série de longos esforços.

A atual campanha em prol do aperfeiçoamento da gerência por todo o vasto âmbito governamental, oficialmente conhecida como o *Programa de Gerência do Presidente*, tem por finalidade aumentar a eficiência e a economia dos programas federais. Tal objetivo é alcançado mediante amplos esforços: 1.º) para aperfeiçoar a organização em todo o campo governamental; 2.º) para aperfeiçoar processos ou atividades comuns a todos os órgãos; e 3.º) para fortalecer a gerência dos programas federais.

Importantes medidas foram tomadas, nestes últimos dois anos, no sentido de aperfeiçoar a estrutura orgânica do governo e definir claramente as responsabilidades (1). Linhas de demarcação também foram estabelecidas nos processos ou atividades que são comuns a todas as repartições, tais como as de orçamento, contabilidade, pessoal, e de gerência do patrimônio (2).

Tais aperfeiçoamentos na estrutura orgânica de todo o governo e nos processos comuns repercutem diretamente sobre a qualidade da gerência dos departamentos e repartições. O seu resultado líquido é colocar os administradores federais em melhor posição para executar a eficiente tarefa de conduzir os programas pelos quais são responsáveis. O presente artigo trata do terceiro aspecto do Programa de Gerência do Presidente — o fortalecimento da gerência dos programas federais no âmbito dos departamentos e órgãos.

## O PROGRAMA DE GERÊNCIA DO PRESIDENTE

O atual programa para fortalecer as práticas e operações de gerência burocrática foi instituído pelo Decreto Executivo n.º 10.072, de 29 de julho de 1949. Tal decreto determina que os chefes de repartição dêem especial atenção à eficácia dos programas e à economia das atividades pelas quais são responsáveis e façam revisões sistemáticas nos programas e atividades, a fim de identificar oportunidades para aperfeiçoamento. Os chefes de repartição são obrigados a escalonar cronologicamente medidas que aperfeiçoem o funcionamento, bem como a apresentar ao Bureau do Orçamento relatórios sobre o progresso e os resultados obtidos. O Bureau do Orçamento, por sua vez, é encarregado de rever os planos e as realizações administrativas e de ajudar as repartições na elaboração de programas eficientes. O Bureau do Orçamento é também incumbido de tomar providências adequadas no sentido de solucionar os problemas interadministrativos de gerência, de promover o intercâmbio de informações administrativas, e de manter o Presidente sempre bem informado a respeito do progresso e dos resultados dos esforços de aperfeiçoamento dos métodos de gerência administrativa. Além disso, a Lei de Classificação de 1949 determina que os chefes de repartição façam revisões periódicas no tocante à eficiência dos programas a seu cargo. Esta lei também estabelece um novo tipo de sistema de incentivos, cuja finalidade é a de proporcionar prêmios em dinheiro a servidores e chefes que fizeram notáveis contri-

(1) U.S. Bureau of the Budget, *Progress in Improving Federal Administration* — December, 1, 1950, pp. 1-12; 41-84. HERBERT EMMERICH, *Essays on Federal Reorganization* (University of Alabama Press, 1950).

(2) T. JACK GARY, Lindsley Noble, and Alfred Golz, "Improvements in Federal Accounting", 10 *Public Administration Review* 270-80 (Autumn, 1950). U.S. Bureau of the Budget, op. cit. pp. 14-32.



buições à eficiência e economia do serviço público (3).

Instruções específicas aos chefes de departamentos e repartições acham-se compendiadas numa circular expedida pelo Bureau do Orçamento (4), a qual descreve as responsabilidades dos chefes de departamentos e repartições no tocante ao aperfeiçoamento da gerência, fixa a orientação geral para o desempenho dessas responsabilidades, e descreve as relações das repartições com o Bureau do Orçamento. De acordo com estas instruções, cada repartição apresenta um relatório anual, de caráter especial, sobre as principais medidas tomadas durante o ano anterior e as principais áreas de aperfeiçoamento potencial selecionadas para ênfase durante o ano corrente. O Bureau do Orçamento leva em conta esses relatórios quando revê as necessidades financeiras de cada repartição (5). Os aspectos importantes dos programas relativos às repartições são debatidos com os respectivos diretores durante o período da discussão orçamentária comum e em outras ocasiões.

Um "Comité" Consultivo sobre Gerência auxilia o Presidente no planejamento e direção do programa. Esse "comité", composto de líderes experientes tanto de dentro quanto de fora do serviço público federal, se reúne regularmente para rever os progressos alcançados e recomendar medidas ulteriores ao Presidente. O "comité" é presidido por Thomas A. Morgan, presidente da junta e presidente da Sperry Corporation (6). O "comité" empreendeu, inicialmente, uma revisão dos serviços de pessoal dos chamados órgãos centrais de administração — o Bureau do Orçamento, a Comissão do Serviço Civil e a Administração dos Serviços Gerais. O "Comité" realizou, subsequentemente, uma série de reuniões com vários chefes de departamento e repartição a fim de rever o andamento dos seus programas de aperfeiçoamento de gerência. Nos meses recentes, foca-

lizou-se a atenção nos problemas de organização para a mobilização da defesa.

O Congresso votou uma verba especial para o aperfeiçoamento da gerência, utilizável a critério do Presidente, para os estudos destinados à execução das recomendações da Comissão Hoover e para fomentar e introduzir melhoramentos nas atividades burocráticas (7). Esses estudos foram efetuados principalmente por equipes de técnicos ou mediante contratos com firmas particulares de técnica gerencial. Com essa verba foi possível às repartições federais empreender estudos especiais que não puderam ser empreendidos com os recursos normalmente disponíveis. Exemplos de projetos financeiros por essa verba incluem estudos de gerência sobre a administração mais econômica dos territórios insulares do Pacífico transferidos para o controle civil, um estudo tendente à reorganização do Departamento de Educação, um inquérito de engenharia industrial a respeito de um arsenal da Guarda da Costa, e um inquérito sobre a gerência do Serviço de Índios.

Dentro da estrutura acima delineada, está sendo executado um programa geral para assegurar o aperfeiçoamento da gerência no ramo executivo (8). Em face dos antigos esforços de longo alcance no sentido de se conseguir o aperfeiçoamento da máquina burocrática, o programa de gerência parece constituir mera repetição da mesma avelantada fórmula, porém com um novo e brilhante invólucro. Mas algo substancial foi acrescentado. Em primeiro lugar, a liderança presidencial proporcionou uma nova ênfase e um padrão mais sistemático para aperfeiçoar a gerência do ramo executivo. Em segundo lugar, a atual tentativa de solução do problema do aperfeiçoamento da gerência no governo federal indica ulterior desenvolvimento e modificação de doutrinas e conceitos previamente adotados.

#### ÊNFASE NA RESPONSABILIDADE EXECUTIVA

O conceito básico do programa de gerência é o de que o Presidente e os seus auxiliares executivos devem assumir a principal responsabilidade para aperfeiçoar a gerência do ramo executivo. Isto está de acordo com a doutrina tradicional que afirma serem o Presidente e os seus auxiliares responsáveis perante o Congresso e o público pela sua administração. Em consequência disso, o Presidente vem emprestando pessoalmente, desde o início, a sua atenção e liderança ao programa de gerência. Ao anunciar, pela primeira vez, ao seu Gabinete o projeto de decreto executivo, em subsequentes reuniões do seu Gabinete em

(3) The Classification Act of 1949 — Title X, Public Law 429, 81st Cong., 1st sess.

(4) U.S. Bureau of the Budget, "Instructions for Agency Management Improvement Plan", Circular n.º A-8 (January 31, 1950).

(5) U.S. Bureau of the Budget, "Instructions for the Preparation and Submission of Annual Budget Estimates", sec. 87, Circular n.º A-11 (June 30, 1950).

(6) Outros membros são: Lawrence A. Appley, presidente da Associação Americana de Gerência; Vincent Burke, representante do Diretor-Geral dos Correios; Oscar Chapman, secretário do Departamento do Interior; Gordon Clapp, presidente da Tennessee Valley Authority; Herbert Emmerich, diretor da Câmara de Compensação de Administração Pública; James R. Killian, Jr., presidente do Instituto de Tecnologia de Massachusetts; Edward Mason, decano da Harvard Graduate School of Public Administration; Otto Nelson, vice-presidente da Companhia de Seguros de Vida de New York; Frank Pace, Jr., Secretário do Exército; James Palmer, presidente da Marshall Field & Co.; Marcellus Sheild, ex-secretário da Comissão de Verbos da Câmara dos Deputados; James E. Webb, Subsecretário de Estado; F. J. Lawton, diretor do Bureau of the Budget, comparece, como consultor, às sessões do "Comité".

(7) Supplemental Appropriation Act, 1950, Public 358, 81st Congress, 1st sess.

(8) O programa de um dos Departamentos é descrito no artigo de William W. Parsons "Installing Management Improvement in the United States Treasury Department", 10 *Public Administration Review* 176-81 (Summer, 1950).



mensagens ao Congresso, em reuniões com o seu "Comité" Consultivo de Gerência, e em conferências individuais com os chefes de repartições, o papel pessoal do Presidente tem sido bastante visível. Por sugestão do Presidente, cada chefe de departamento designou um de seus principais auxiliares como responsável para assegurar que um programa eficiente de aperfeiçoamento das atividades seja levado a efeito em toda a extensão do nível departamental.

Analogamente, no nível burocrático das repartições, e em cada nível inferior da estrutura administrativa, os funcionários executivos ("line officials") são responsáveis pela iniciativa do aperfeiçoamento da execução.

Embora a responsabilidade dos funcionários executivos para aperfeiçoar a gerência tenha sido aceita desde o início do movimento em prol da racionalização administrativa, a ênfase recente é digna de nota. Antigamente, a maioria dos progressos alcançados na administração pública se resumiu no estabelecimento ou fortalecimento das chamadas "facilidades de estado-maior", cuja tarefa consistia mais em analisar, aconselhar, e assessorar do que assumir a responsabilidade pela execução. As realizações pioneiras do Bureau de Pesquisa Municipal de New York e das subsequentes entidades de pesquisa nas cidades, distritos territoriais ("counties") e Estados enquadram-se nesse tipo (9). De modo análogo, no nível federal, as notáveis contribuições do "Comité" de Economia e Eficiência do Presidente Taft (10) e do "Comité" de Gerência Administrativa (11) do Presidente Franklin D. Roosevelt abriram caminho para melhores serviços de pessoal no governo federal. Embora o "Comité" de Gerência Administrativa endossasse fortemente a idéia de um comando executivo unificado, a área de seu principal interesse é indicada pelo fato de que quatro dos seis capítulos do relatório principal tratam das funções de estado-maior. Um deslocamento de ênfase, refletindo o progresso que se alcançou com o fortalecimento das funções de estado-maior, é indicado pelo fato de que somente três dentre um total de dezenove relatórios da Comissão Hoover tratam principalmente das funções de estado-maior. A nota dominante da Comissão Hoover vibrou na primeira página do primeiro relatório: "O Presidente, e abaixo dele os seus principais auxiliares, os chefes de departamentos, devem ser considerados como responsáveis pela conduta do

ramo executivo" (12). Essa redobrada ênfase na missão operacional do chefe executivo constitui a pedra angular do atual programa de gerência.

Retrospectivamente falando, tal mudança de ênfase parece refletir modificações na ambiência em que se processou o aperfeiçoamento da gerência, e não diferenças doutrinárias. Em 1930, quando o relatório Brownlow foi escrito, o âmbito das atividades do governo e a natureza técnica dos serviços governamentais haviam chegado a um ponto em que houve necessidade imperiosa de ministrar conselhos técnicos aos chefes executivos sobre como organizar e gerir os programas federais numa situação complexa. Um dos importantes resultados do relatório Brownlow foi o estímulo ao desenvolvimento de órgãos de estado-maior incumbidos de realizar pesquisas sobre planejamento e gerência administrativa nos departamentos e repartições federais. Entidades desse tipo surgiram para suprir a carência de informações adequadas, análise e conselho técnico sobre problemas de gerência de que se ressentiam os supervisores (13). Embora não haja estatísticas disponíveis sobre tal fato, o crescimento dessas entidades nas duas décadas passadas foi normal. A maior parte do êxito obtido no aperfeiçoamento da gerência durante o último decênio tem sido atribuído a essas entidades de estudos sobre organização e gerência, quer existam como entidades isoladas, quer como parte de organizações de pessoal, orçamento, ou de outros órgãos de administração geral.

A medida que essas entidades de estudos sobre organização e gerência se consolidam melhor, há o perigo de elas monopolizarem o aperfeiçoamento da gerência. Como tal domínio só pode ser alcançado à custa do chefe executivo responsável, a resultante difusão de autoridade conduz a um conflito inevitável. Exemplos isolados de tentativas infrutíferas para estabelecer entidades de estudos sobre gerência eficiente parecem revelar um persistente esforço de aspirações monopolísticas. Reciprocamente, algumas das mais bem sucedidas entidades de estado-maior foram aquelas que tiveram o cuidado de não formalizar as suas funções à custa de funcionários executivos responsáveis. Já foi dito que a expressão "entidades de pesquisa sobre gerência" (*management research units*) foi escolhida pela Comissão Hoover a fim de acentuar a natureza consultiva de tais entidades.

Uma entidade de estado-maior cujo propósito confesso é o de aperfeiçoar a gerência de outrem,

(9) Donald C. Stone, "Administrative Self Improvement", in F. Morstein Marx (ed.), *Elements of Public Administration* (Prentice Hall, 1946, pp. 448-52. Norman W. Gill, *Municipal Research Bureaus* (American Council on Public Affairs, 1944).

(10) U.S. President's Commission on Economy and Efficiency, *Circulars* (Government Printing Office, 1913).

(11) U.S. President's Committee on Administrative Management, *Report with Special Studies* (Government Printing Office 1937).

(12) U.S. Commission on Organization of the Executive, *General Management of the Executive Branch* (Government Printing Office, 1949).

(13) Bernard L. Gladieux, "Administrative Planning in the Federal Government", in Cathryn Seckler-Hudson (ed.), *Processes of Organization and Management* (Public Affairs Press, 1948), p. 171. A experiência britânica é descrita por J. R. Simpson, "Organization and Methods", in *Establishment Work in Local Authorities* (Institute of Public Administration, pp. 161-75).



proporciona um alvo nitidamente demarcado para aqueles que se opõem a quaisquer modificações dentro de uma organização. À medida que a luz do reconhecimento se fôr refletindo com maior brilho, tornar-se-á mais rigoroso o exame dos resultados por parte dos níveis hierárquicos superiores e por parte do Congresso.

Embora um aperfeiçoamento regular na gerência deva resultar em economia ou melhores serviços para o contribuinte, a maioria dos aperfeiçoamentos básicos, tais como objetivos mais claros ou decisões mais satisfatórias, são extremamente difíceis de documentar. Onde os critérios dos resultados são em termos de dólares e centavos, surge, ainda, um dilema. Se a entidade de estado-maior não revela economias de dólares, a sua ineficácia aparente torna vulnerável o seu próprio orçamento. Por outro lado, se a entidade tem o orgulho de mostrar, abertamente, as economias específicas que decorrem do seu trabalho, nem os antigos clientes, nem os futuros, se acharão propensos a demonstrar grande entusiasmo pelos compromissos de retribuição.

Espera-se que a ênfase dada pelo atual programa de gerência à responsabilidade dos chefes executivos, no sentido de aperfeiçoar o setor administrativo, fará aumentar, mais do que diminuir, a eficiência das entidades consultivas de organização e gerência. Tolhidos pela premência das obrigações diárias, os chefes executivos devem inevitavelmente voltar-se para os seus assistentes consultivos (*de estado-maior*). Sempre que as responsabilidades dos chefes executivos para com o programa de aperfeiçoamento estiverem sendo redobradas, as entidades de estado-maior estarão numa posição excelente para demonstrar o valor dos seus serviços. A perpétua queixa por parte das entidades consultivas sobre os problemas de gerência (*Management staff units*) de que não são compreendidas, apreciadas, ou utilizadas, parece que será liquidada, com maior probabilidade, mediante o fortalecimento das responsabilidades do chefe executivo, do que mediante o das responsabilidades de seus assistentes consultivos.

Grande parte do importante trabalho de pioneirismo na administração pública se tem processado nos setores de orçamento, contabilidade, compras, e administração de pessoal. Não têm faltado críticos que apontem, em termos um tanto ásperos, para essa tradicional prioridade dos serviços de estado-maior (*de administração geral*) ao movimento em prol da administração pública, sugerindo que igual vigor deve ser aplicado aos 90 por cento dos homens, recursos financeiros e materiais, consagrados aos programas e às atividades substantivas (*de administração específica*) — por exemplo: segurança do voo, conservação do solo, estabilidade de emprêgo, saúde pública e fomento da produção mineral. A concentração do movimento de administração pública nos serviços de administração geral, se deve, em parte, ao seu papel básico como fatores de controle administrativo, e, em parte, ao fato de que, como processos

comuns a todas as organizações, sempre foram mais prontamente acessíveis à análise. Dois índices dessa preferência pelos serviços de estado-maior são: a) a ênfase nesses serviços dada pelos programas do ensino universitário de administração pública; b) a tendência manifestada pelos que recebem tal treinamento em se dedicarem às carreiras caracterizadas por serviços ou atividades do tipo "estado-maior".

O atual programa de gerência imprimiu uma renovada ênfase nos problemas substantivos (*de administração específica*). A importância que se atribuiu à responsabilidade executiva tem sido, em parte, responsável por êsse resultado. Além disso, os esforços de aperfeiçoamento da gerência caminham para resultados cada vez mais proveitosos. À medida que os principais problemas de administração específica se forem enquadrando nos seus verdadeiros objetivos, podemos ter maior certeza de que as campanhas de aperfeiçoamento da gerência terão o seu potencial máximo na economia e no melhoramento geral dos serviços.

A ênfase em problemas específicos tem exercido, também, um impacto na obtenção de técnicas ou métodos especializados de gerência. Desenvolvidos recentes nas técnicas de análise do trabalho e de controle aumentaram bastante o equipamento do técnico de gerência (14). À medida que o equipamento de trabalho do analista de gerência se foi tornando, assim, mais completo, tornou-se possível deslocar a atenção do aperfeiçoamento das ferramentas para o aperfeiçoamento do produto final. A ênfase principal se deslocou do desenvolvimento de técnicas para a aplicação destas últimas. Esta projeção mais forte sobre a aplicação está ajustando o foco, onde é necessário, para garantir que a solução se faça em termos do resultado final — programas e trabalhos aperfeiçoados.

#### APERFEIÇOAMENTO SISTEMÁTICO DA GERÊNCIA

Um segundo tema do Programa de Gerência do Presidente se baseia na proposição de que o aperfeiçoamento da gerência deve ser executado sistematicamente — que o processo total de aperfeiçoar programas e atividades será mais eficaz se ficar sujeito a um planejamento e revisão sistemáticos.

(14) Por exemplo, vide as publicações sobre gerência editadas pelo U.S. Bureau of the Budget: *Production Planning and Control in Office Operations*; *Simplifying Procedures through Forms Control*; *A Work Measurement System*; *Process Charting*; e *Work Simplification as Exemplified by the Work Simplification Program of the U.S. Bureau of the Budget* (Public Administrative Service, Publication N.º 91, 1945). A aplicação industrial destas técnicas foi tratada no artigo de Ewing W. Reilly e Richard F. Neuschel, "Administrative Management Kno-How", 10 *Public Administration Review* 291-96 (1950); e de J.M. Juran, "Tools for Better Management in Government", 6 *Public Administration Review* 79-81 (1946).



Revisões sistemáticas são, em consequência, um aspecto básico do programa. Destinam-se a satisfazer três objetivos. Primeiro, proporcionam aos chefes de repartição um meio para determinar quão efetiva e economicamente estão sendo conduzidos os seus programas. Exigem um penetrante reexame dos objetivos da repartição, como um todo, das finalidades de seus programas, bem como de cada parte da organização, a fim de certificar se os objetivos estão claramente definidos para orientação dos trabalhos, se estão coerentes com a intenção do Congresso e o programa do Presidente, e se estão adequados às circunstâncias atuais. A verificação da eficiência também envolve a verificação do andamento do programa, que somente adquire significação em termos de objetivos de programa específico. Além dessas verificações, as revisões sistemáticas envolvem a investigação da eficiência e economia dos trabalhos, inclusive um juízo crítico acerca da organização, dos processos, métodos e política de pessoal em cada nível. Neste exame da eficiência, a ênfase principal recai nas questões básicas do *que* está sendo planejado e se aqueles planos estão sendo executados, de preferência a *como* estão sendo levados a efeito. Isto não implica em sacrifício da ênfase na eficiência e economia; pelo contrário, implica em assegurar que os exames são realizados na perspectiva adequada — evitando-se, por exemplo, o dispêndio de energia em acepilhar ou brunir um processo que, mais tarde, se descobre como sendo desnecessário ou mal-aplicado.

Em segundo lugar, as revisões sistemáticas são necessárias para organizar o trabalho de aperfeiçoamento. O processo de investigar a eficiência identifica oportunidades para aperfeiçoamento de programas e atividades. Organizar as atividades próprias do aperfeiçoamento se torna, então, uma questão de determinar a prioridade entre as oportunidades para o aperfeiçoamento, de estabelecer horários, atribuir responsabilidade e designar o pessoal para entrar em ação. O simples fato de basear tal atividade nos resultados fornecidos pelas revisões sistemáticas constitui medida de garantia para que importantes problemas sejam periodicamente trazidos à baila para estudo. Além disso, a natureza constante das revisões proporciona excelentes possibilidades para a descoberta de focos de perturbação, com a devida antecedência, ou pelo menos nas suas primeiras etapas (15). As principais oportunidades para o aperfeiçoamento, identificadas através de revisão sistemática, fornece uma base para que os chefes de repartição possam informar quais as áreas de aperfeiçoamento escolhidas devem merecer a prioridade de atenção. Sempre que tais informes representem propostas de ação e sejam analisados como parte

do processo para determinar as necessidades financeiras de um órgão, costumam servir de base para o controle administrativo permanente. Em última análise, representam, em geral, uma identificação ordenada dos principais problemas e um roteiro de ação terapêutica, ambos os quais estão sujeitos à revisão nos escalões superiores. Neste sentido, representam claramente um programa para atacar os principais problemas de gerência do ramo executivo.

Um terceiro objetivo das revisões sistemáticas da eficiência é o de identificar o desempenho excepcional de funcionários ou de unidades de organização para fins de recompensa. No intuito de proporcionar maior participação e maior incentivo do funcionário no programa de aperfeiçoamento da gerência, o Congresso aprovou leis que estabelecem um novo tipo de prêmio de incentivo para o governo federal (16). A idéia básica dessa legislação é a de proporcionar recompensas financeiras aos supervisores e servidores que façam contribuições excepcionais à eficiência e à economia no desempenho normal de suas atribuições. O mecanismo destinado a pôr em prática este novo tipo de prêmios ainda não pôde avaliar devidamente os resultados, por ter sido criado há pouco tempo. A experiência deverá demonstrar até que ponto tais recompensas poderão criar um clima dentro do qual as idéias para o aperfeiçoamento da conduta dos negócios governamentais possam germinar e crescer. Os departamentos e órgãos usam grande variedade de técnicas para fazer as revisões sistemáticas. O objetivo em cada caso é o de garantir o uso periódico ou constante das técnicas mais apropriadas à repartição e a cada segmento ou nível da repartição. Muito embora a maioria das repartições se utilize de quase todas as técnicas existentes, é variável a ênfase que costumam colocar nas diferentes técnicas. O tipo da repartição, a localização geográfica, o pessoal, a natureza e a adequação dos processos de revisão existentes são fatores que condicionam a seleção.

Muitas repartições, por exemplo, depositam plena confiança na elaboração periódica de programas de trabalho e de estimativas orçamentárias, a fim de proporcionar uma única oportunidade regular e formal para avaliar a eficiência e o custo do funcionamento administrativo. Outros órgãos fazem as suas revisões sistemáticas mediante os procedimentos usuais de supervisão e inspeção *in-loco*. Determinada repartição dá mais importância ao uso de relatórios sucintos que contêm as principais indicações do progresso realizado para atingir os objetivos do seu programa e a eficiência do seu funcionamento. Outra repartição costuma dar ênfase aos processos normais de reuniões de pessoal, conferências especiais e fiscali-

(15) Este aspecto preventivo constituiu um fator importante no desenvolvimento da técnica de fiscalização contábil das atividades burocráticas no setor dos seguros de vida. Vide o artigo de Frank L. Rowland, "Home Office Departmental Audits", *Proceedings of the Life Office Management Association*, 1931, pp. 13-24.

(16) Vide nota n.º 3 e também as "Instructions for the Administration of Incentive Awards", Supplement N. 1 to Circular N. A-8 (February 28, 1950).



zação do trabalho. Muitos órgãos organizaram equipes de pessoal para fazerem inspeções periódicas de acordo com um plano definido. Outras repartições contrataram consultores técnicos ou firmas particulares especializadas em assuntos de gerência, a fim de fazerem a apreciação dos seus programas e do seu funcionamento. Diversos órgãos formaram comissões para conduzir investigações especiais a respeito do seu funcionamento; tais comissões, usualmente compostas tanto de chefes executivos como de funcionários, tiveram a vantagem de conseguir a participação de todos os elementos da organização. Certa repartição contratou uma firma especializada em gerência para elaborar um projeto de sistema de revisão e crítica. Este projeto foi financiado pela verba especial para o aperfeiçoamento da gerência com o pensamento de que as técnicas de revisão assim identificadas seriam úteis a muitos órgãos governamentais.

A fim de proporcionar uma base adequada para debates, os sistemas de revisão a serem usados por cada órgão foram descritos em documentos, em abril de 1951. A documentação subsequente consistirá em preparar relatórios anuais sobre os principais progressos alcançados no desenvolvimento ou aperfeiçoamento do sistema de revisão, e sobre as principais áreas de aperfeiçoamento potencial escolhidas para estudo no ano vindouro.

Para ter valor duradouro, as revisões sistemáticas devem constituir um apanhado completo do sistema de gerência da repartição — os meios pelos quais os seus dirigentes planejam, executam, controlam e avaliam os programas e as atividades pelas quais são responsáveis. Portanto, a solução básica tem consistido em usar o sistema existente, modificado ou desenvolvido quando for necessário, e em evitar a justaposição de quaisquer técnicas especiais de gerência aos métodos e processos já existentes. Ou, para falar de outro modo, o objetivo tem consistido não só em construir um mecanismo de gerência que, durante o seu funcionamento normal, vá revelando semi-automaticamente as necessidades ou oportunidades para aperfeiçoamento, como também em promover o planejamento dos trabalhos de aperfeiçoamento da gerência.

As características de um sistema eficaz de gerência burocrática variarão de acordo com os requisitos dos tipos específicos dos programas, espécies de funcionamento e níveis de organização. Os chefes de departamentos ou repartições e os diretores burocráticos estão interessados nas diretrizes gerais, na direção e revisão de programas, na apreciação do progresso alcançado e nas medidas gerais de eficiência e economia. Os funcionários subordinados querem necessariamente concentrar-se mais na mensuração detalhada do progresso e da eficiência, bem como nos métodos de trabalho.

A despeito das diferenças de ênfase, o principal objetivo é sempre o de encarar como um todo o problema da gerência, considerando todas as peças que devem ser ajuntadas e assegurando que a ênfase recaia nos resultados finais do conjunto.

Um dos problemas mais importantes do aperfeiçoamento da gerência é o de providenciar para que as idéias conducentes à melhoria dos serviços ou redução das despesas possam ser utilizadas por outras organizações de acordo com uma base sistemática. O potencial de um novo método ou técnica pode ser multiplicado, se puder ser posto à disposição de outros órgãos capazes de utilizá-lo. Afirma-se que o segredo da produção industrial norte-americana não é apenas uma questão de gênio inventivo, mas também de atitude mental que está sempre curiosa e sôfrega para aprender pelo exemplo alheio. As associações de classe e as agremiações profissionais, que tão largamente contribuem para esse prático intercâmbio, florescem melhor na atmosfera livre de uma sociedade democrática. No setor da administração pública, as organizações dos governos estaduais e municipais fizeram contribuições notáveis ao intercâmbio sistemático de idéias práticas (17). No intuito de satisfazer os requisitos de intercâmbio de idéias dentro de suas organizações, diversos órgãos federais publicam boletins noticiosos não oficiais (18). Outros meios de intercâmbio que estão sendo usados incluem o patrocínio de grupos de debates (*mesas-redondas*) e a manutenção de arquivos de referência sobre projetos de aperfeiçoamento que estão sendo elaborados ou completados, e de listas de pessoas com experiência especializada num determinado tipo de problema. O Bureau do Orçamento começou recentemente a editar *Management Notes* (*Informes sobre Gerência*), "meio não oficial de ajudar os órgãos federais a tomarem conhecimento dos processos que outras repartições encontraram para aperfeiçoar o funcionamento, reduzir despesas, ou solucionar problemas comuns de gerência."

Esta rede de intercâmbio técnico está sendo construída dentro do arcabouço de um programa de aperfeiçoamento da gerência em todo o setor governamental, rede essa que está dando ênfase à utilização de todos os métodos de intercâmbio na solução de problemas específicos, de maior urgência ou prioridade. Demonstrativa desse ponto de vista é a tendência crescente para orga-

(17) A extensão desta atividade ao campo internacional pode ser apreciada no trabalho do Instituto Internacional de Ciências Administrativas e do seu "Comité" de Práticas Administrativas.

(18) Por exemplo, M.I.P. — *Notes* da Federal Security Agency; o *Industrial Management Bulletin* do Bureau de Aeronáutica, do Departamento da Marinha; o *Management Improvements Bulletin* da Administração de Produção e Escoamento de Safras, do Departamento de Agricultura; e o *Comptroller News* do Departamento da Força Aérea.



nizar grupos para o intercâmbio de idéias em torno de assuntos de interesse geral, tais como, hospitalares, científicos e de administração internacional, e não em termos de técnicas particulares, como, por exemplo, mensuração do trabalho, publicidade e treinamento.

#### CONCLUSÃO

E' demasiado cedo para apreciar os resultados do atual programa de aperfeiçoamento da gerência no ramo executivo. Há, entretanto, indícios encorajadores na amplitude governamental do programa e na ênfase sobre a responsabilidade dos chefes executivos em prestar atenção sistemática

ao aperfeiçoamento das atividades específicas. O objetivo e a orientação do programa parecem estar em harmonia com as tentativas prévias de aperfeiçoamento, com um *élan* que somente tem sido possível porque aqueles esforços prévios foram realizados. Há sinais encorajadores — tal como a ênfase atual sobre a conservação do potencial humano — de que os principais problemas de gerência do ramo executivo estão merecendo prioridade de atenção, mas o sucesso final do programa de tamanha amplitude governamental dependerá de sua capacidade para provar que é algo mais do que simples campanha transitória e para fazer progressos constantes no que diz respeito ao aperfeiçoamento da gerência dos órgãos federais.



# Assistência Técnica em Administração Pública

BENEDICTO SILVA

## I — A ESTERILIDADE DOS MÉTODOS EMPÍRICOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**O** CRESCIMENTO, em número, extensão e complexidade, das funções do Estado constitui um dos fenômenos mais nítidos de nossos tempos. Verifica-se êsse crescimento, principalmente, nos campos social e econômico. Apesar de ser uma função relativamente nova do Estado, o seguro social já se desdobrou em múltiplas atividades e ainda continua em franca expansão. Das atividades econômicas que atualmente o Estado empreende, pode dizer-se que são ainda mais numerosas, instantes e crescentes.

À medida que a intervenção governamental se torna assim mais e mais envolvente, as responsabilidades da administração pública aumentam paralelamente. Impõe-se, desta arte, no meneio dos negócios públicos a substituição dos métodos empíricos pelos racionais e dos critérios intuitivos pelos científicos.

Cumpre reconhecer, todavia, que a idéia de que no Estado moderno já não há lugar para a administração empírica, ainda não está suficientemente difundida e carece de reconhecimento universal. A idéia antiquada e absurda de que as atribuições das repartições públicas são tão simples que homens de mediana capacidade, sem nenhum preparo específico, estão habilitados a ocupar qualquer posto governamental, ainda tem sinceros adeptos. Entretanto, à medida que os problemas econômicos e sociais, cada vez mais complicados, clamam por solução, as elites de muitos países se vão convencendo de que os métodos empíricos e os critérios intuitivos já não bastam para solucionar tais problemas.

Sente-se que, para desempenhar eficientemente as suas complexas funções, o Estado moderno necessita de adotar os princípios e normas da administração científica.

O empirismo está passando a ser o distintivo, a *marca de fábrica* do administrador chambão, incapaz e estéril, produtor de desordem e sacrificador de programas, cuja ação, longe de se traduzir em realizações desejadas, gera o desperdício, a resistência passiva, a morosidade, a ineficiência e o parasitismo.

Na administração de empresas privadas, os métodos empíricos conduzem rapidamente à falência. No governo, conduzem à frustração, à esterilidade e ao descrédito do serviço público.

O empirismo, quando cauteloso, deixa as coisas como estão, quer dizer favorece a sobrevivência e a perpetuação de rotinas obsoletas. Quando afoito, entra em choque com o *statu quo* e envereda pelo terreno das improvisações ao sabor de interesses, caprichos e sentimentalismos ocasionais. Quando conformado, prescinde de sistemas, aborrece a competência específica e guerreia a eficiência.

O triste espetáculo do administrador espírico em luta com os complexos problemas que hodiernamente assoberbam o Estado, sugere a situação de um desventurado aprendiz de violino que, em vez de arco, usasse um serrote e, ainda por cima, calçasse luvas de boxe para fazer os exercícios.

## II — O PAPEL DA MAQUINARIA GOVERNAMENTAL NO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Em 1949, ao cabo de longos debates, em que tomaram parte representantes de quase todos os países do mundo, a Assembléia-Geral da O.N.U. concluiu a elaboração do chamado Programa de Assistência Técnica das Nações Unidas, o qual tem por fim imediato franquear a todos os países os recursos intelectuais da técnica moderna.

O objetivo de largo alcance do programa é acelerar o desenvolvimento econômico e social dos países subdesenvolvidos, mediante a transplantação dirigida de conhecimentos científicos e técnicas industriais e administrativas, utilizáveis no aperfeiçoamento de recursos humanos e naturais.

Parece óbvio que a engrenagem administrativa dos governos nacionais terá certamente que desempenhar a parte importante — a parte decisiva — em qualquer plano traçado para provocar tal desenvolvimento.

Ordinariamente, a assistência técnica das Nações Unidas aos Estados membros tenderá a assumir as seguintes formas:

- 1 — pesquisa e estudo de problemas concretos
- 2 — formulação de política



### 3 — elaboração de planos específicos.

Ainda que o artigo 66, parágrafo 2, da carta de São Francisco se refira à prestação de serviços especiais pelas Nações Unidas aos países membros, não se deve esperar que aquela organização assumira responsabilidade direta pela execução dos planos de trabalho preparados por suas equipes de técnicos. Tal responsabilidade recairá, naturalmente, nos próprios governos beneficiários. Compreende-se que a assistência técnica prestada para o fim de promover o desenvolvimento econômico de um país, não possa nem deva sobrepor-se aos esforços do governo respectivo. Trata-se de complementar, não de substituir a capacidade administrativa dos governos interessados. Consequentemente, a ajuda técnica das Nações Unidas só se torna eficaz e os planos elaborados por seus técnicos somente podem ser executados através da engrenagem administrativa dos governos recipiendários.

### III — MALES E DEFICIÊNCIAS COMUNS AOS PAÍSES SUBDESENVOLVIDOS

#### a) Escassez de recursos financeiros e técnicos.

O aumento de funções do Estado empilha sobre cada um dos países subdesenvolvidos problemas prementes relativos às comunicações, transporte, agricultura, saúde pública, educação, bem-estar social, utilidades públicas, etc. De modo geral, para atender a essas exigências e necessidades, os países subdesenvolvidos têm à sua disposição recursos muito limitados em pessoal técnico, dinheiro, materiais, equipamento, e, principalmente, normas de trabalho. O fato de que a maioria desses países ainda esteja na fase inicial do desenvolvimento econômico e social, coloca-os em um círculo vicioso. Cumpre-lhes praticar uma política tributária caracterizada pela moderação, o que impede aumentos substanciais da receita pública, o que, por sua vez, mantém os serviços públicos qualitativa e às vezes quantitativamente muito aquém das necessidades reais. O problema básico é, pois, o seguinte: como eliminar ou atenuar a desproporção existente entre as inúmeras necessidades e os escassos recursos dos países subdesenvolvidos. Tendo que cuidar de prementes e numerosos problemas, que exigem avultados recursos financeiros e não se encontrando, ao mesmo tempo, em condições de enfrentar tais encargos mediante o exercício do poder de tributação, os países subdesenvolvidos necessitam, *ipso facto*, de ajuda de fora, a fim de que possam aproveitar ao máximo os seus modestos recursos.

Uma reserva adequada de competências autênticas em matéria de administração pública seria, pois, de inestimável valor para os países subdesenvolvidos. A grandeza e o número de seus problemas reclamam o mais sábio aproveitamento de cada parcela dos recursos de que dispõem. Eis

porque os países subdesenvolvidos requerem uma administração pública pelo menos igual em eficiência à existente nos países mais bem administrados do mundo. Cada membro do serviço público, dos dirigentes aos executantes e subalternos, deve ser suficientemente capaz no respectivo setor para cumprir os seus deveres com alto grau de eficiência e discernimento, de modo que os minúsculos recursos do país possam ser *totalmente* utilizados em benefício da população.

Por essas razões, o treinamento de funcionários públicos deve ser considerado uma das mais importantes medidas na preparação dos países subdesenvolvidos para colher maiores benefícios de qualquer programa de assistência técnica, que lhes seja prestada sob os auspícios das Nações Unidas, ou de qualquer outra entidade.

#### b) Administração custosa e ineficiente

Não constitui segredo para ninguém que, em geral, nos países subdesenvolvidos a administração pública ainda não atingiu um grau de progresso que permita a utilização plena dos benefícios da tecnologia moderna. Desperdício, corrupção, métodos canhestros e antiquados, nepotismo, ineficiência e até mesmo anarquia estão entre as falhas que, em maior ou menor grau, são encontradas em muitas repartições públicas, especialmente nos países subdesenvolvidos.

Recorramos a uma ligeira ilustração: um adequado sistema de contabilidade de custo mostraria que, em muitos órgãos públicos, em quase todos os países subdesenvolvidos e em todos os níveis de governo nacional, estadual e municipal simples operações rotineiras, como minutar, dactilografar e expedir uma carta trivial ficam por tal preço para o governo, que a descoberta do montante assombraria a opinião pública e certamente poria o serviço público na berlinda. Por paradoxal que seja, os países subdesenvolvidos geralmente pagam um preço muito alto por uma administração pública reconhecidamente ineficiente. Embora os vencimentos e vantagens dos funcionários sejam comparativamente baixos nos países subdesenvolvidos, o custo unitário das operações administrativas é assustadoramente alto, devido à ineficiência crônica de seus serviços.

Segue-se que os governos dos países subdesenvolvidos terão dificuldade em assimilar e utilizar efetivamente a assistência técnica que lhes for prestada. Quaisquer planos que técnicos enviados pelas Nações Unidas elaborem para o desenvolvimento econômico e social desses países, correm o risco de falhar redondamente. Os projetos mais bem traçados só vingarão em frutos se os governos respectivos estiverem convenientemente equipados — organizacional e profissionalmente — para pô-los em execução. A menos que exista um equilíbrio entre a orientação, o planejamento e a execução, a menos que tal equilíbrio exista entre os planejadores, os organizadores e os administradores, pouca esperança haverá de êxito de quaisquer



medidas que sejam recomendadas, por técnicos das Nações Unidas ou quaisquer outros técnicos, a fim de acelerar o desenvolvimento econômico e social dos países subdesenvolvidos.

Tôda ação sistemática tendente ao desenvolvimento econômico dêsses países, deve, conseqüentemente, ser precedida de esforços paralelos para melhorar o pessoal e a organização governamental, de modo que tais elementos sejam postos em condições de desempenhar bem a sua parte. O grau em que o desenvolvimento econômico poderá ser entravado pelo mau funcionamento da maquinaria governamental há de, por certo, variar de país para país. Não padece dúvida, porém, que os países subdesenvolvidos ordinariamente carecem de organização e pessoal adequados para assumir responsabilidade pela execução de planos de longa duração e de efeitos nacionais, que requeiram o emprêgo de métodos modernos de administração.

Não há negar a existência de administradores que sem nenhum conhecimento especializado, e pela simples lógica da situação que se lhes deparou em países subdesenvolvidos, têm sido tão bem sucedidos quanto o poderiam ser dentro do seu empirismo. Mas não é menos certo que êles seriam mais eficientes do que foram, ou do que são se tivessem recebido, na ocasião própria, assistência adequada contra o empirismo.

Essas são as razões por que as medidas tomadas para melhorar a capacidade de planejar e executar dos governos dos países subdesenvolvidos merecem lugar de destaque no pensamento dos dirigentes das organizações internacionais, muito especialmente daqueles que trabalham no Departamento de Assistência Técnica das Nações Unidas.

#### IV — SETORES ADMINISTRATIVOS NOS QUAIS A ASSISTÊNCIA TÉCNICA SE FAZ MAIS NECESSÁRIA

À luz do que foi dito até aqui, torna-se evidente que a assistência técnica deve, em muitos casos, ser primeiramente — ou pelo menos simultaneamente — dirigida para o melhoramento da administração pública dos países subdesenvolvidos. Consideramos que a iniciativa neste campo deveria ser tomada, em primeiro lugar, em relação às chamadas atividades institucionais.

Convém, pois, reconhecer e demarcar o campo de ação governamental, em que julgamos mais necessária uma intensa troca de experiências entre os países. As considerações teóricas que inserimos a seguir representam uma tentativa de caracterização das atividades institucionais. Representam, bem assim, uma tentativa de refinamento do "line-staff-auxiliary concept", feita de acôrdo com a evolução sofrida pela doutrina pertinente nestes últimos anos.

#### ATIVIDADES INSTITUCIONAIS

As atividades exercidas pelos governos dividem-se claramente em dois grupos: atividades substantivas (fins) e atividades adjetivas (meios); em outras palavras, "atividades funcionais" e "atividades institucionais", se aplicarmos a terminologia em uso há já alguns anos na literatura pertinente.

As atividades substantivas ou funcionais são aquelas que os governos exercem para realizar os objetivos do Estado, como sejam: a defesa nacional, a segurança pública, a educação, a proteção à saúde, etc. É por meio das atividades funcionais que o Estado regula a conduta dos indivíduos e presta serviços ao público em geral. As atividades funcionais identificam-se com os principais propósitos do Estado e podem ser consideradas "fins". Em geral, as atividades funcionais, também chamadas atividades de linha, são atribuídas a órgãos de linha: departamentos (ou ministérios) de saúde pública, de educação, de obras públicas, etc.

As atividades adjetivas ou institucionais são aquelas que equipam o govêrno para funcionar. Identificam-se com os meios materiais de ação e os processos de trabalho e, portanto, podem ser considerados "meios". Em geral, as atividades institucionais são atribuídas a órgãos ou serviços auxiliares, (departamentos de pessoal, departamentos ou divisões de material, divisões de orçamento, etc.) e a órgãos consultivos ou de Estado-Maior, (comissões de estudo e planejamento, consultorias técnicas, etc.)

As atividades institucionais subdividem-se em dois grupos distintos, caracterizados pela natureza das coisas com as quais estão diretamente relacionadas:

- a) Serviços Auxiliares;
- b) Serviços de Estado-Maior.

#### A — SERVIÇOS AUXILIARES

Os Serviços Auxiliares como que se confundem com os meios tangíveis de administração e compreendem os recursos humanos e físicos utilizados pelos governos (como pelas empresas particulares) para pôr e manter seus órgãos em funcionamento. Os meios tangíveis de administração mais importantes são os seguintes:

##### 1. Pessoal

Agrupam-se sob êste título as atividades relativas a recrutamento de pessoal, concursos, seleção e lotação, treinamento anterior e posterior ao ingresso no serviço, treinamento no serviço, esquemas de classificação, escalas de vencimentos, promoção, programas de saúde e bem-estar, sistema de pensões e aposentadorias e relações humanas no trabalho.



## 2. Dinheiro

Este grupo compreende as atividades relativas a determinação de impostos, arrecadação de impostos, contabilização, guarda e desembolso de dinheiros públicos, elaboração orçamentária e até certo ponto, elaboração de relatórios financeiros.

## 3. Documentação

Este grupo compõe-se das atividades relativas a organização, conservação e utilização de arquivos, bibliotecas, reprodução e distribuição de documentos e outras da mesma família.

## 4. Material

Agrupam-se sob esta designação as atividades relativas a aquisição, padronização, guarda, distribuição e controle de material de consumo e equipamento.

## 5. Edifícios e instalações

Arrolam-se aqui as atividades relativas a construção, reparo e conservação de edifícios, dependências e instalações destinadas às repartições públicas.

Esta classificação pragmática dos Serviços Auxiliares prescinde de maiores comentários. É suficiente dizer que tais serviços, que constituem, por assim dizer, a estrutura fisiológica das organizações, ocorrem com a fatalidade de fenômenos naturais em todas elas, públicas ou privadas, grandes ou pequenas.

### B — SERVIÇOS DE ESTADO-MAIOR

Os Serviços de Estado-Maior identificam-se com certos processos gerais de trabalho, a que podemos chamar funções administrativas ou gerenciais, cujo objetivo consiste, principalmente, em facilitar o trabalho dos administradores. As mais importantes dessas funções são: previsão, planejamento, pesquisa e, em geral, preparação de informação.

Essas funções ocorrem igualmente em todas as grandes organizações, públicas ou privadas, embora nem sempre claramente identificadas como tais. A fim de desempenhá-las bem, os governos modernos necessitam de pessoal de Estado-Maior de primeira qualidade, seja agrupado em unidades de organização — por exemplo — em departamentos ou comissões de planejamento — ou colocado em pontos estratégicos da maquinaria governamental.

Como se vê, a diferença entre os serviços auxiliares e os órgãos de Estado-Maior consiste em que, os primeiros são órgãos predominantemente executivos ao passo que os segundos são órgãos de pesquisa, planejamento e aconselhamento. Os serviços auxiliares têm que ver com as atividades "domésticas" da organização. Sua missão é manter a organização equipada para o trabalho, mediante a utilização racional de recursos humanos e físicos. Já os órgãos de Estado-Maior se

ocupam de problemas de pesquisa, assessoramento, métodos de trabalho e organização de informação. A condição comum aos serviços auxiliares e órgãos de Estado-Maior, em última análise, é que, tanto estes como aqueles existem para servir os departamentos de linha (funcionais) e facilitar a realização de seus propósitos.

Sabe-se que os meios tangíveis de administração não funcionam por si mesmos. É truismo dizer que, sem combinar os meios tangíveis de ação com os serviços de Estado-Maior, nenhum governo seria capaz de realizar qualquer dos objetivos do Estado: defesa nacional, segurança pública, melhoramento dos padrões de saúde, educação, desenvolvimento econômico, previdência social, etc. Em outras palavras, a realização de qualquer propósito do Estado não seria possível sem o uso dos meios tangíveis, conjugados com os serviços de Estado-Maior.

Por exemplo: a fim de proteger a saúde pública, que é um problema universalmente afeto aos poderes públicos, os governos têm que tomar certas decisões e exercer certas atividades. Com este objetivo em mente, os encarregados de determinar a política de saúde pública decidem o que fazer e quando fazer. Para traduzir esta política em ação, os administradores e os técnicos planejam, organizam, dirigem e coordenam o trabalho a ser feito. Antes de planejar, porém, investigam os fatos pertinentes, as realidades da situação e prevêem as condições sob as quais o trabalho será realizado. Por aí se vê que a investigação, a previsão, o planejamento, a direção, a coordenação e a elaboração orçamentária constituem fases entrelaçadas do processo administrativo geral. O efeito prático deste processo, quando executado com propriedade, se traduz na escolha certa de pessoas, em número certo, e na distribuição de fundos suficientes, materiais, edifícios e instalações para lograr o propósito desejado.

O exame crítico das principais funções de Estado-Maior revela que elas se encontram em distintos estados de desenvolvimento. Algumas, como a organização e o planejamento, têm evoluído mais que as outras. A previsão, até agora, é a mais incipiente de todas.

A observação do funcionamento dos governos mostra que as funções de Estado-Maior, ainda que inextricavelmente presentes nas operações cotidianas, em muitos casos são exercidas de modo totalmente empírico, ao sabor das tendências pessoais e das idiosincrasias de cada administrador. Entretanto, à medida que a ciência da administração emerge e se consolida, cada vez mais se reconhece que as funções de Estado-Maior podem ser governadas por critérios lógicos.

A organização dos Serviços Auxiliares e dos Serviços de Estado-Maior deve ser estabelecida de acordo com o meio ambiente e a magnitude do governo. No caso de grandes unidades de governo, o volume das atividades institucionais pode



justificar e mesmo exigir a criação de várias repartições centrais, diretamente subordinadas ao Chefe Executivo, para servir a toda a maquinaria governamental. Em pequenas unidades de governo, os Serviços Auxiliares e os Serviços de Estado-Maior podem ser integrados em um ou dois departamentos de administração-geral, igualmente subordinados ao Chefe Executivo.

Vale dizer, entretanto, que um sistema de administração-geral completamente desenvolvido e integrado tende a: a) criar repartições para exercer, separadamente, cada um dos cinco grupos principais dos serviços auxiliares; b) estabelecer serviços ou grupos de funcionários de Estado-Maior junto a todas as chefias executivas.

Quando uma unidade de governo dispõe de Serviços Auxiliares adequados e exerce proficientemente as funções de Estado-Maior, o efeito prático é o emprêgo racional dos meios tangíveis de ação na realização dos propósitos desejados, quaisquer que eles sejam.

Podemos concluir que as organizações em que há pessoas em número certo, treinadas de modo certo, colocadas nos lugares certos, para executar os Serviços Auxiliares e exercer as funções de Estado-Maior, se encontram profissional e organizacionalmente em estado de eficiência e prontas para o trabalho. (1)

O moneio dos serviços auxiliares, bem como o exercício das funções administrativas de Estado-Maior, cabem orgânicamente à chefia executiva.

(1) Como sempre, especial cautela deve ser exercida a fim de que não se deposite confiança excessiva na terminologia. As diferenças acima indicadas são válidas de modo geral, mas somente de modo geral. Ordinariamente, é possível identificar-se uma determinada repartição com as funções de linha ou com os serviços auxiliares, ou com os serviços de Estado-Maior, segundo a natureza do respectivo trabalho. Mas, às vezes, essa identificação significa apenas que a repartição identificada ocupa-se mais com as funções de linha do que com os serviços auxiliares e de Estado-Maior, ou mais com os serviços auxiliares do que com as funções de linha, ou mais com os serviços de Estado-Maior do que com os serviços auxiliares. Percebe-se logo que muitas repartições exercem funções mistas nas quais as atividades de linha, assim como os serviços auxiliares e os serviços de Estado-Maior estão representados. E' assim que a maioria das repartições e órgãos de linha desempenham, também, este ou aquele serviço auxiliar, esta ou aquela função de Estado-Maior; assim como a maioria dos órgãos auxiliares tem igualmente a seu cargo atividades de linha, etc. Conseqüentemente, não se deve dizer que este órgão trata exclusivamente de atividades de linha ou que aquele outro órgão trata exclusivamente de serviços auxiliares, ou mesmo que determinado funcionário de Estado-Maior se ocupa exclusivamente de trabalho de Estado-Maior. O que se deve dizer, ao contrário, é que o órgão em questão é predominantemente de linha, ou de serviço auxiliar, ou serviço de Estado-Maior, segundo as respectivas funções. Não se poderia afirmar que existam linhas divisórias, claras e fixas, separando cada tipo de função ou de órgão. Entretanto, a diferença que aqui se tenta fazer entre órgãos de linha, órgãos e serviços auxiliares e órgãos de serviços de Estado-Maior, é particularmente útil: permite uma compreensão mais específica da natureza do trabalho administrativo e dos vários tipos de departamentos ou órgãos de administração, com apreensão que não seria possível se não se baseasse nessa diferença.

Por amor da clareza, seja dito que por chefia executiva entendemos o posto de comando colocado no ápice da hierarquia dos principais órgãos ou departamentos de linha, em que esteja dividido um governo ou uma empresa. Assim, além do Presidente da República, nos regimes presidencialistas, e do primeiro ministro, nos regimes parlamentares, os ministros de Estado, os diretores de certos serviços autônomos, os diretores de departamentos nacionais, etc., também são chefes executivos. Nem acabam nessa altura da pirâmide administrativa os chefes executivos. Encontramo-los também em níveis mais baixos — às vezes até à frente de simples divisões. Quando, porém, falamos de chefia executiva, pensamos em primeiro lugar no Presidente da República, nos Ministros de Estado e nos chefes dos grandes departamentos em que os ministérios se dividem.

A observação evidencia que os setores mais carecentes de reforma e revisão na administração dos países subdesenvolvidos são os que compreendem as atividades institucionais. Graças à cooperação internacional promovida pelas Nações Unidas, foi iniciado em 1949 um intercâmbio de grandes proporções, destinado a ensejar o melhoramento das administrações públicas dos países subdesenvolvidos, mediante a transferência dirigida de conhecimentos e experiência aplicáveis às atividades institucionais.

Acredita-se que a capacidade de funcionários públicos para o exercício das atividades institucionais é mais importante e necessária para a melhoria geral da maquinaria governamental dos países subdesenvolvidos do que mesmo a preparação de técnicos para o desempenho de atividades de linha.

#### V — DISTRIBUIÇÃO INTERNACIONAL DE CONHECIMENTOS E EXPERIÊNCIAS TÉCNICAS

Tem-se alegado que a assistência técnica em administração pública, prestada por intermédio de especialistas estrangeiros, pode produzir o efeito indesejável de injetar instituições e conceitos estrangeiros na maquinaria administrativa dos países beneficiários. Se a alegação fôsse verdadeira, a tese central deste artigo não passaria de uma grande falácia. A verdade é que a permuta de informações e conhecimentos especializados e científicos constitui uma das bases mais sólidas da cooperação internacional, dentro do espírito e da letra da carta de São Francisco.

Antes de mais nada, cumpre reconhecer que a substituição de métodos obsoletos e processos canhestros por métodos modernos e processos eficientes representa um passo positivo na direção do progresso de qualquer país. Por outro lado, a prestação de assistência técnica para o efeito de melhorar a organização e os métodos administrativos de um país não requer a transplantação de instituições e conceitos alheios em dose maior ou de maneira diferente do que ocorre na prestação de ajuda para a melhoria do bem-estar social, saúde



pública, agricultura, transporte, ajuda que constitui atividade tradicional e freqüente das organizações internacionais. Releva acrescentar que algumas das entidades especializadas, como a ..... UNESCO, a FAO, a Organização Mundial de Saúde, foram criadas especialmente para o propósito de assistir os respectivos países membros nos mencionados campos de atividade.

## VI — POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO

Outra reserva provável que existe relativamente à assistência técnica, vinda de fora, tem origem no ponto de vista de que a administração é uma espécie de subproduto institucional, adaptada à ideologia política e à estrutura de cada país. Tal opinião implica que os métodos administrativos somente são suscetíveis de evolução em base local e de acordo com as tradições, tendências, intolerâncias e preferências nacionais. Os que assim pensam se negam a reconhecer não somente a existência de um corpo de princípios e métodos administrativos racionais, senão também, até a possibilidade de que tais princípios e métodos possam ser elaborados.

Essa posição negativa é difícil de ser defendida à luz dos últimos desenvolvimentos verificados no campo da administração. A aplicação de certas técnicas gerais e complementares na realização de objetivos específicos é uma prática tradicional na administração de todos os países do mundo. A contabilidade e a estatística são, entre outras, exemplos notáveis de técnicas auxiliares, que têm sido e continuam a ser usadas pelas repartições governamentais em tôdas as partes do mundo e em atividades relacionadas com os mais variados propósitos do Estado.

Assim como a contabilidade e a estatística são técnicas suscetíveis de aplicação universal, independentemente de objetivos políticos, ou eleitorais, de tendências ideológicas e de fronteiras geográficas, assim também as outras técnicas de administração-geral, é dizer, a administração de pessoal, a elaboração de orçamento, a organização, a coordenação, o planejamento e a informação são suscetíveis de adaptação às condições vigentes em cada país e podem desempenhar papel importante no intercâmbio cultural dos povos.

Não se pode negar que existe estreita relação entre a estrutura ideológica e política, de um lado, e a administração, de outro. Mas é necessário lembrar, ao mesmo tempo, que a política tem a ver, especialmente, com os objetivos e as diretrizes, ao passo que a administração tem a ver, especialmente, com a organização, o funcionamento, os métodos de trabalho. Administrar significa simplesmente fazer coisas; é à política que cabe determinar quais as coisas que devem ser feitas pela administração.

Cumpre esclarecer que as opiniões das autoridades divergem sensivelmente neste ponto. Por isso, talvez fôsse indicado descrever ligeiramente

as divergências existentes, a fim de testemunhar a isenção do autor.

Segundo uma corrente de pensamento, a administração é uma arte neutra e, como tal, nitidamente separada ou separável da política diretora. Assim sendo, a função do administrador nada tem a ver com a seleção dos objetivos gerais do Estado, nem com a escolha das diretrizes que devam ser seguidas na realização daqueles.

Depois que os legisladores decidem o que deve ser feito, é que o administrador entra em cena para fazê-lo. O administrador opera assim da fase do planejamento para a fase da execução. Uma vez adotada uma orientação ou diretriz, em outras palavras, uma vez selecionado um objetivo, o administrador entra em jôgo para reunir os meios tangíveis e aplicar as técnicas gerenciais necessárias à realização daquele objetivo. De acordo com essa corrente, a administração deve executar passivamente o que a política diretora decide.

Segundo outra corrente, a dicotomia Política e Administração representa mero efeito de rotulagem, porque uma é inseparável da outra e não há administrador que não colabore no processo de formulação da política diretora. Dizer que o administrador opera do planejamento para baixo é negar a realidade. Além disso — argumentam — qual seria a vantagem de formar profundos conhecedores das técnicas administrativas nos insensíveis ou indiferentes aos resultados de sua aplicação? Se o administrador nada tem a ver com a política, se seu papel é seguir passiva e cegamente a orientação vinda de cima, geralmente dos políticos, então ele fica reduzido a um papel semelhante ao dos guardas-suíços, isto é, de simples burocrata mercenário, a quem é negado o direito de apurar se sua técnica está sendo empregada ou não em benefício da coletividade. De sorte que nem é possível, nem desejável distinguir entre política (diretriz) e administração. A participação do administrador no processo de formulação da política vem a ser uma decorrência lógica do exercício ordinário de suas funções. Mesmo que assim não fôsse, o administrador devia influir na elaboração da política, por que lhe cabe o direito de indagar se os resultados finais de sua ação consultam ou lesam os interesses da coletividade.

Não há dúvida que o administrador de horizontes curtos, que se interessa muito pelo *como* e nada pelo *quê*, é quase tão indesejável no serviço público quanto o administrador empírico.

Na prática, porém, o que vemos é o seguinte: a mesma instrumentalidade administrativa, o pessoal, o dinheiro, o material, as máquinas, as instalações e as técnicas e processos de trabalho são constantemente postas a serviço de objetivos diferentes e até contraditórios.

Em uma discussão que houve durante a sexta sessão do Conselho Econômico e Social, o representante da Inglaterra ilustrou esse ponto de maneira efetiva e definitiva. Valeu-se, para isso, da experiência de seu próprio país, onde uma radical



mudança da economia capitalista para uma economia socialista se verificou a partir de 1945, sem requerer, entretanto, qualquer mudança básica dos métodos e processos administrativos usados até então no serviço público inglês. A mesma engrenagem administrativa e os mesmos métodos de trabalho, que eram antes usados por um governo de colaboração francamente capitalista, passaram a servir aos novos objetivos do Governo Britânico, de acordo com as decisões de seus órgãos competentes.

Falando perante o 5.º comitê da Assembléia Geral das Nações Unidas, em 1948, um representante do Brasil igualmente sustentou que, se bem que os métodos e processos administrativos tenham raízes profundas na estrutura institucional, isso não impede a formulação de princípios e normas que permitam o funcionamento racional das repartições públicas, assim como as diferenças verificadas no sistema econômico dos diferentes países não impediram o advento de uma ciência econômica. Adiantou que o estudo da administração não exclui, antes pressupõe, o conhecimento básico

do meio, das leis e das instituições ambientes. O que não invalida, entretanto, a possibilidade de se ensinar e aprender princípios e métodos de administração científica, bem como de investigar a experiência de vários países em busca de elementos aplicáveis na solução de problemas administrativos que são praticamente os mesmos em todas as partes do mundo.

## VII — CONCLUSÃO

Ao planejar a assistência técnica a ser prestada aos países subdesenvolvidos, deve-se atribuir grande peso aos meios e modos de melhorar a sua engrenagem governamental.

Desenvolver ou modernizar as atividades institucionais dos governos recipiendários de assistência técnica merece, certamente, um lugar de destaque na escala de prioridades de qualquer esquema multilateral ou bilateral que tenha por objetivo acelerar o progresso econômico e social dos países subdesenvolvidos.



# Sôbre a Natureza da Administração Pública

ROSCOE MARTIN

Artigo especial para a "Revista do Serviço Público"  
(Trad. de Tomás de Vilanova Monteiro Lopes)

A ADMINISTRAÇÃO Pública é tão antiga quanto o esforço conjugado dos homens no sentido de melhorar sua condição, mas seu estudo como tema devidamente ordenado é um produto de tempos muito recentes, talvez quase do presente século. Há bastante tempo, em 1887, o histórico ensaio da autoria de Woodrow Wilson despertou a atenção para a necessidade (e a promessa) do estudo sistemático da administração; e conquanto as idéias dêsse autor tivessem logrado rápida aceitação entre pioneiros como Frank J. Goodnow, somente quarenta anos mais tarde o apêlo nelas contido inspirou um livro de texto geral a respeito da matéria. Um dos primeiros de tais livros foi o "Principles of Public Administration", de autoria de W.F. Willoughby, publicado em 1927.

O pensamento de Willoughby nesse livro pode ser julgado, através dêste parágrafo introdutório:

"A posição aqui assumida é a de que há, em administração, certos princípios fundamentais de aplicação geral, análogos aos que caracterizam qualquer ciência, os quais devem ser observados para que o fim da administração, a eficiência, seja atingida, e a de que os aludidos princípios devem ser estabelecidos e seu significado definido somente pela rígida aplicação do método científico de investigação."

O trecho acima citado encerra pelo menos três idéias, notadamente a afirmação de que o fim da administração é a eficiência — que não seriam aceitas pela maioria dos autores americanos que atualmente se dedicam ao estudo da administração pública. Daí resulta que os críticos de Willoughby são numerosos e muitos dêles se não lhe encaram a obra com impaciência, o fazem com indulgência.

E' de se notar que o livro do Dr. Willoughby foi muito útil até há uns dez anos, e que nesse tempo muita gente houve que o considerou como um profundo, ou pelo menos sugestivo, tratado a respeito de um ramo de conhecimento ainda novo e amorfo. É lícito presumir que os pontos de vista do autor talvez viessem a ser consideravelmente modificados se do seu livro fôssem tiradas outras edições. Em parte, portanto, as críticas dirigidas a Willoughby provêem do fato de haver êle

executado um trabalho de pioneirismo, o qual uma vez impresso permaneceu sem revisão. (1)

Não obstante o apreciável mérito que o "Principles of Public Administration", de Willoughby, encerra quando apreciado em face dos padrões vigorantes em 1927, é de admirar e talvez mesmo de alarmar que ainda hoje seja êle extensamente considerado e por pessoas de influência como uma obra básica e *corrente*. Mesmo aqueles que admitem não haver princípios aplicáveis à administração pública devem reconhecer a lei universal do dinamismo, a qual, em administração pública, significa perpétua mudança, refletindo modificações nos objetivos colimados, nos métodos considerados mais eficazes, no conteúdo filosófico das mais importantes obras e idéias, em suma, em cada uma das facetas da matéria. Dentro dêsse raciocínio parece proveitoso e talvez mesmo necessário, refrescar continuamente nossa maneira de conceber a administração pública. De modo especial e para o fim que ora nos interessa, viria a propósito perguntar o que vem a ser, neste ano, a administração pública como a arte a ser posta em prática e como matéria a ser objeto de estudo. Assim formulada a questão podemos deixar de lado as comparações e as tendências (ainda que o estudo de ambas seja instrutivo), para nos atermos somente à análise limitada a um determinado período de tempo.

As definições de "administração pública" tendem a ser de tal modo estreitas a ponto de se tornarem indevidamente restritivas, ou de tal modo amplas a ponto de se tornarem carecedoras de sentido. A maioria das que foram apresentadas no passado incidiram, parece-me, nesse êrro. A que proponho é também ampla, mas na medida

(1) E' interessante notar que o livro "Introduction to the Study of Public Administration", de autoria de Leonard D. White, publicado um ano antes do livro de Willoughby escapou ao ataque dos seus contemporâneos, e isso porque de um lado o autor se propôs inicialmente uma tarefa mais modesta, e de outro porque reviu frequentemente seus pontos de vista nas edições subsequentes. E' interessante ademais observar as modificações de gênero e de grau operadas nas idéias do professor White num período de quase vinte e cinco anos. A êsse respeito o estudo comparativo das várias edições do seu livro é muito proveitoso.



que considero conveniente ao objeto a definir: "Administração pública é o que ocorre quando um grupo, grande ou pequeno, coopera na realização de um objetivo público em torno do qual todos estão de acordo." O acordo quanto ao fim em vista não constitui, essencialmente, a administração, esta se traduz na ação do grupo visando ao aludido fim. O cerne do problema da administração reside no adequado ordenamento dos esforços do grupo para conquista do resultado desejado.

Convém esclarecer desde logo que a administração pública diz respeito, basicamente, a matérias que são inerentes à ação executiva; daí a conclusão imediata e legítima de que o estudo da administração deve, necessariamente, preocupar-se com os problemas característicos do ramo executivo (divisão ou repartição) do governo. O leitor inteligente poderá redarguir que certos aspectos do trabalho legislativo, como, por exemplo, a lotação das comissões e a organização do serviço de comunicações, participam da natureza da administração, o que também acontece com algumas facetas do trabalho judicial, como a divisão do trabalho entre as seções integrantes de um tribunal, para citar apenas uma instância. Admitamos a objeção, sem todavia modificar nossa conclusão inicial: o grosso do trabalho administrativo em qualquer unidade de governo recai no ramo executivo.

O administrador ao ser investido da responsabilidade por uma nova função obedece, normalmente, a um certo processo, isto é, segue certa escala na elaboração do programa que deve ser executado. Estuda a tarefa que lhe foi confiada, apreciando seus elementos componentes e procurando a melhor maneira de enfrentar cada um deles, em relação ao conjunto. Então prepara o mecanismo para o trabalho, organizando o departamento (serviço ou outro órgão) adequado às operações a realizar. Como próxima etapa escolhe seus auxiliares, procurando empregá-los da maneira que lhe parecer mais apropriada às condições administrativas e aos fins do órgão que planejou. Tomadas essas providências iniciais, vê-se ele próprio diante de um conjunto de problemas, cuja natureza é determinada pela magnitude e complexidade do programa: dirigir a máquina que foi montada, coordenar suas várias partes para um desempenho acima de tudo eficiente, gerir os planos financeiros, a fim de que haja recursos disponíveis quando e onde se tornarem necessários, apresentar relatórios à autoridade ou órgão a que estiver subordinado — atividades como essas e outras semelhantes a que se devota o administrador constituem a essência da administração.

Em 1937 Luther Gulick analisou o processo de administração, nele encontrando as funções de planejamento, organização, "staffing" (obtenção do elemento humano para o trabalho), direção, coordenação, registro e orçamento e, tomando a primeira letra de cada uma dessas palavras for-

mou o termo POSDCORB para indicar, de maneira genérica, a natureza da administração. (2)

Gulick deixou de frisar, no momento oportuno, que o termo por ele criado não era mais do que um ponto de partida para ulteriores estudos e debates. Não há dúvida de que o citado termo serviu bem a esse objetivo em 1937, pois que representava uma síntese do melhor pensamento da época em matéria de administração. Há quem duvide de que hoje ele possa ser tão valioso como o foi originariamente. E os que assim entendem sustentam que falta ao POSDCORB conteúdo essencial, com referência a determinados e importantes aspectos da evolução da matéria a que diz respeito. Nada contém ele que evoque, por exemplo, as facetas psicológicas da administração, ou a importância do meio ambiente. O termo é demasiado singelo para resistir a um rigoroso exame; é, como dizemos, "bom demais para ser verdadeiro". Todavia ele contém algo do caráter fundamental da administração e sugere muitos dos gêneros de atividades básicas com que se defronta o administrador.

#### ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E PRIVADA

Foi costume, durante muitos anos, proclamar-se a generalidade dos elementos fundamentais da administração. Há vinte e quatro séculos atrás Sócrates insistia que "... se conhece as necessidades daquilo a que preside e sabe como provê-las, um homem pode ser um bom presidente, esteja ele na direção de um côro, uma família, uma cidade ou um exército". (3) Woodrow Wilson, no ensaio a que fizemos referência no início deste trabalho, escreveu sobre administração ao invés de administração pública; e Albert Lepawsky, na obra citada no rodapé desta página, aceita, implicitamente, a idéia da universalidade dos processos de administração como o próprio título de seu livro indica. De Wilson a Lepawsky muitos autores têm sustentado que todas as empresas humanas organizadas — igreja, indústria, exército, governo — são, em essência, semelhantes, ou pelo menos, que há entre elas, do ponto de vista administrativo, mais traços de semelhança do que de dessemelhança.

Talvez tenha chegado o momento de acompanhar Paul Appleby na luta pela vitória da proposição (lançada no prólogo de seu livro "Big Democracy"): "O governo é diferente". Diferente dos negócios privados ou da indústria pelo conceito de serviço que lhe serve de motivação. As empresas privadas, admitamos, existem para

(2) Cf. "Notes on Theory of Organization", in "Papers on the Science of Administration", de Luther Gulick e L. Urwick — New York, 1937. É significativo observar que Gulick reconheceu a contribuição de Henri Fayol na formação de suas idéias a respeito do assunto.

(3) Em seu discurso com Nichomachider, apud Albert Lepawsky — "Administration", págs. 86-88 — New York, 1949.



servir o público, e o servem num certo sentido; mas a razão básica de sua existência é a obtenção de lucros. O aspecto "serviço público" de suas operações é nitidamente secundário, como se observa nas épocas de decesso dos lucros. Uma companhia particular tem necessidade de manter seus lucros num nível satisfatório e quando isso não lhe é possível por mais tempo, retira-se do mundo dos negócios. Não assim o governo para o qual o serviço público constitui o único negócio e que, por isso mesmo, coloca o serviço em primeiro lugar. O governo é ainda diferente porque seus programas são mais vastos do que os de qualquer das empresas privadas, ou talvez mesmo que os de todas elas reunidos. Isso dá lugar a conseqüências da mais alta importância no que concerne, por exemplo, às relações industriais e governamentais com as clientelas e as reações dos interesses de grupos. A contabilidade pública representa o terceiro dos mais importantes pontos de diferença, mas não iremos desenvolvê-lo aqui. Finalmente uma quarta diferença se estabelece em razão de considerações de ordem política. Qualquer pessoa sabe que as empresas privadas, a indústria inclusive, lançam-se através da política; mas o governo, como Appleby sábiamente observa, é política. E' nem mais nem menos do que o povo congregado no democrático esforço pela conquista de propósitos comuns; e nisto é que consiste, essencialmente, a política. Certamente a empresa privada não é a mesma coisa; há uma diferença significativa e que não importa em descrédito para o governo.

O que vimos de dizer a respeito de *governo* e empresas privadas aplica-se, quase com igual força e lógica, à *administração pública* e empresas privadas. O governo tem, por natureza, caráter mais político do que o da administração — e algumas palavras poderiam ser ditas aqui a êsse respeito — mas no parágrafo acima a expressão *administração pública* pode ser substituída pelo vocábulo *governo* sem qualquer violação dos conceitos básicos ou dos fatos.

A administração pública é, pois, diferente da administração privada, sob diversos aspectos cuja importância faz com que essa distinção seja mais de gênero do que de grau. Semelhante conclusão dá lugar a inferências que são fundamentais e de grande alcance para a administração pública. Em primeiro lugar, ela põe em destaque o relativo valor que encerra para a administração pública o conceito de "administração-geral". O autor que escreve a respeito da matéria e os professores que a lecionam dispensam a melhor atenção aos problemas da administração privada, presumivelmente na suposição de que as migalhas que caem da mesa bastam para aplacar a fome daqueles que se interessam pelos negócios públicos. Semelhante suposição é não apenas ilegítima, mas também presunçosa. O que se faz mister, tanto nos livros como nas salas de aula, é uma substancial atenção pela administração pública, *como tal*. Os *half-hearted* e incidentais corolários para a administração pública, que emergem de considerações

da administração-geral, já não são mais aceitáveis.

Uma segunda resultante da conclusão de que a administração pública é diferente concerne à aplicação dos "princípios da organização científica" aos negócios públicos. Uma das mais antigas pretensões sustentadas em favor da organização científica era a de que o governo poderia ser tratado exatamente como a indústria, com os mesmos resultados espetaculares de aumento de produção e diminuição de custo, desde que se desse ampla liberdade aos peritos de organização industrial para porem em prática seus métodos de negócios. Tal pretensão tende a cair em descrédito geral, e na verdade é de se dizer que ela nunca logrou ampla aceitação em certos círculos; todavia ainda há quem insista em admitir que na organização científica está a chave da atuação satisfatória dos servidores públicos. Deve-se prontamente reconhecer que os engenheiros industriais deram e continuam a dar sua contribuição à administração pública. A datilógrafa de um departamento de educação, por exemplo, precisa de tanta luz, ar e espaço quanto a datilógrafa do escritório de uma fábrica. Do mesmo modo o estudo do funcionamento e da disposição de um hospital municipal pode ser tão vantajoso quanto o estudo semelhante de grande departamento de vendas. Nessas questões materiais e de rotina os peritos em organização científica podem prestar assistência, mas em relação aos problemas básicos da administração pública, que, como observamos, são diferentes a ponto de se tornarem *sui generis*, o auxílio que eles podem prestar é pequeno ou nenhum.

Há a acentuar, em relação a êsse ponto, que durante mais de um quarto de século a administração pública vem desenvolvendo uma concepção profissional das questões públicas, na qual se inclui um conjunto de conhecimentos próprios a respeito da organização e funcionamento dos órgãos administrativos. Esse conjunto de conhecimentos, ou doutrina, aos quais alguns autores respeitáveis deram a denominação de "princípios de administração pública científica", de certo muito proveito tirou de seus contatos com o movimento de organização científica. Todavia o estudo das obras fundamentais de administração pública revela-se, incontestavelmente, mais fecundo para quem se interessa mais pela compreensão da conduta dos negócios públicos do que pelo trato da literatura, geral ou especializada, sobre administração científica. Felizmente a escolha que se oferece ao leitor não é exclusiva, pois que ele pode, e de certo deve, estudar os dois ramos. Mas a literatura sobre administração pública deve ter primazia.

#### ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E POLÍTICA

E' dogma de há muito aceito que o legislativo (parlamento, congresso, assembléia-geral) elabora as leis e o executivo (presidente, primeiro ministro, chefe de Estado) as executa. Uma outra



maneira de dizer a mesma coisa está na afirmação de que o legislativo traça as diretrizes e o executivo as põe em prática. Então, se como é legítimo, num sentido geral, identificarmos as diretrizes com a política, seremos levados à conclusão de que o legislativo é o ramo político do governo, e que o executivo, pelo menos na parte que tem a seu cargo a execução da lei, uma vez que não traça diretrizes, é, pois, por definição (em tese), *não político*. Tal dicotomia existe há mais de um século e qualquer pessoa sabe que o legislativo elabora e o executivo administra a lei.

Estamos diante de uma idéia cômoda e fácil, que acima de tudo situa no ponto exato uma verdade evidente. Infelizmente quem examina os fatos chega a esse ponto mais depressa do que se poderia sãbiamente desejar. Por que a praxe britânica, segundo a qual o Parlamento traça as diretrizes sobre determinado assunto em estatutos de caráter geral, deixando ao competente departamento do executivo a tarefa de estabelecer os detalhes através de regulamentos? Seria irrelevante a arguição de que o Parlamento pode anular sua delegação de autoridade, que pode, se assim o desejar, modificar um regulamento, e que o departamento executivo não tem autoridade legislativa, mas atua, apenas, como agente do Parlamento — pois não obstante tôdas as exceções subsiste o fato de que na Grã-Bretanha os departamentos executivos emitem grande quantidade de regulamentos com força de lei. De nada vale dizer também que tais regulamentos não entendem com diretrizes, mas apenas com as minúcias dos arranjos com os quais as diretrizes são complementadas. O exame de qualquer dos volumes que anualmente enfeixam tais regulamentos, cedo dissipará qualquer noção desse gênero, pois muitos regulamentos dizem respeito a diretrizes da mais alta importância. O Congresso dos Estados Unidos também recorre ao mesmo sistema de suplementar por meio de regulamentos executivos as leis de caráter geral. Semelhante prática está de tal modo difundida que autoriza a conclusão de que em muitos países há dois ramos legislativos: o Congresso que sendo o principal responsável pela legislação traça o rumo do governo, através de leis em que se contêm as diretrizes gerais; e o executivo, cujos departamentos têm a importante, embora secundária, tarefa legislativa de ampliar tais leis de modo a torná-las aplicáveis às situações concretas.

Poucas pessoas que encaram os processos governamentais de um ponto de vista realístico poderão negar que tal prática é boa. Os anais legislativos abundam em exemplos de leis cuja utilidade é prejudicada pelo excesso de detalhes, e de legislaturas que tentaram, sempre sem êxito, prever e dispor na lei a respeito de tôdas as contingências possíveis. Se a história do governo pode ensinar-nos alguma coisa é que o sistema britânico de delegação legislativa, além de repousar em sólidos fundamentos, representa entre os esquemas até hoje imaginados o único capaz de assegurar

ao legislativo uma atuação razoavelmente inteligente numa época industrial.

Iríamos demasiado longe se pretendêssemos examinar as origens das diretrizes do governo, tal como se acham expressas na lei, mas não é possível deixar de observar que o próprio executivo é uma importante fonte de tais diretrizes. Através de mensagens formais e informais, de depoimentos perante comissões legislativas, de informações solicitadas pelos legisladores, de sugestões de cunho pessoal —, através desses e de centenas de outros meios os departamentos e ministérios influem na determinação das diretrizes do governo. Invocamos mais uma vez o exemplo britânico, para dizer que o programa parlamentar, nos seus aspectos mais importantes no que se refere a diretrizes públicas, origina-se, certamente, no Gabinete. Poder-se-ia redarguir que o Gabinete atua num nível muito distante daquilo que ordinariamente se concebe como sendo administração; mas somente por espírito de discordância se poderia negar a influência exercida pelos departamentos, por isso que o Gabinete Ministerial e os grandes departamentos executivos e órgãos a eles articulados mantêm entre si estreito e contínuo contato.

Então, que valor encerra a noção de que o legislativo estabelece as diretrizes e o executivo as põe em prática? Especificando melhor: qual a razão do velho e aceito dogma de que o funcionário administrativo não tem função política, e que a administração pública encarrega-se da execução das diretrizes do governo e não da fixação das mesmas? Evidentemente semelhante conceito deve ser reformado. Parece certo afirmar — à vista do que dissemos no parágrafo anterior e ainda que a respeito possa haver objeção — que a principal responsabilidade pelo estabelecimento das diretrizes do governo recai no legislativo, cabendo ao executivo a responsabilidade *secundária*. Parece certo, por outro lado, que ao executivo incumbe antes de tudo administrar essas diretrizes, nos termos em que a lei as define e ao legislativo a tarefa de traçá-las. Em última análise a distinção de que nos vimos ocupando, possui um fundo de verdade, mas a linha divisória entre legislação e administração tem sido aprofundada em demasia. A muralha que separa a política da administração não é de forma alguma intransponível.

Chegamos ao momento de considerar a política no seu sentido mais usual de relação entre os homens, visando a objetivos comuns. Assim entendida a política estará presente onde quer os indivíduos vivam, trabalhem e atuem conjuntamente. Assim na indústria podemos falar em “política fabril”; nos negócios, em “política de escritório”; e mesmo nos círculos eclesiásticos, em “política de igreja”. Não há nenhuma forma da atividade humana, onde o desejo dos que dela participam tenha algum objetivo que não seja marcado pela política; mas no governo a política se reveste de suprema importância e numa democracia constitui elemento básico e característico.



Como já se observou anteriormente, a política no sentido de diretrizes de governo está associada à idéia de poder legislativo. Contudo, ela não é, certamente, o único característico do legislativo pois o campo de competência exclusiva d'este é mais amplo. O executivo também se envolve na política, definindo-lhe as feições originais, interpretando-lhe, secundariamente, as linhas gerais e, por fim, completando-a através da execução das leis. E' em função desta terceira categoria de atividades políticas que a administração precisa ser examinada aqui.

Quase que qualquer decisão tomada, qualquer diretiva emitida ou qualquer etapa da atuação do funcionário público tem conteúdo político. Essa generalização não se aplica, naturalmente, com a mesma força, em qualquer nível funcional. A um datilógrafo ou a um contabilista preocupam questões de rotina; a política por êle exercida diz respeito, ordinariamente, às relações pessoais no órgão em que serve, e fora disso nada mais tem que fazer a respeito. Quanto mais se sobe na escala hierárquica mais acentuada se apresenta a atividade política do serviço público. A gama começa nos trabalhos de rotina onde a política se apresenta relativamente sem importância e sobe até as mais elevadas funções, nas quais a política tem caráter essencial.

Cada funcionário público participa, portanto, em maior ou menor grau, de atividades políticas, tudo dependendo de uma variedade de fatores, notadamente da posição que êle ocupa na escala hierárquica. Se estiver numa função do mais alto nível ou próxima disso, manterá com os seus colegas e com o legislativo relações de natureza quase política. Se estiver num segundo plano, ou seja, entre o ápice e a base da pirâmide hierárquica, suas atividades administrativas serão temperadas com um certo sabor político. Constantemente, ver-se-á êle em negociações com seus superiores, seus iguais e seus subordinados, a respeito dos mais variados assuntos: o escopo e a significação de determinada diretriz a ser posta em prática; a elaboração executiva que se faz mister a fim de tornar a medida praticável; as regras administrativas que devem dar substância à aplicação; as relações entre as várias unidades administrativas interessadas na tarefa de execução; o estabelecimento das esferas de responsabilidade administrativa etc. Tais negociações, tais relações não são meramente relevantes para a administração; elas representam administração, e também política.

Muitos escritores clamam contra a política em administração, sustentando que devemos a todo preço manter o serviço público livre da política. Poucos se dão conta do objetivo visado por êsses observadores, porém muitos discutem o emprego do vocábulo "política". Se êste é tomado no sentido de encher o serviço público de incompetentes ou de adquirir equipamento inferior por um preço considerável, então certamente não haverá discordância: tais práticas não devem ter

acolhida. Mas aí está um modo impróprio e injusto de empregar a palavra política. As práticas acima indicadas (e outras do mesmo gênero) não são em absoluto atos políticos mas puros e simples atos de corrupção, e como tal devem ser encarados e punidos. Qualificá-las como "política" é prostituir uma das mais nobres palavras do vocabulário da democracia.

O fim da administração não é, como pensava o Dr. Willoughby há vinte e cinco anos, a eficiência, mas a realização das diretrizes do governo. A tarefa de um administrador consiste em pôr em prática a parcela de uma determinada diretriz do governo, em cuja responsabilidade foi investido. Na busca d'esse objetivo lidará, principalmente, com pessoas e só secundariamente com o aparato que tantas vezes e tão errôneamente tem sido identificado como sendo administração pública. Êle deverá ser julgado, afinal, em função do seu êxito no desempenho das atribuições que lhe forem confiadas e deve possuir habilidade nas negociações de caráter político, um dos mais valiosos instrumentos administrativos colocados em suas mãos.

#### ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E LEI

E' absolutamente necessário, antes de aprofundar um tema como êsse, pôr em relevo a importância da lei para a administração pública. Uma vez que a lei implica, direta ou indiretamente, o controle de todas as atividades humanas, segue-se que ela diz respeito ao esforço conjugado que se chama administração, tanto mais quanto esta tem caráter público. O direito constitucional e o administrativo fornecem os alicerces do serviço público. O primeiro e a superestrutura legal a que serve de base especificam os fins do governo, bem como em geral os meios através dos quais êsses fins são perseguidos. O segundo, traçando os poderes e atribuições dos órgãos e dos agentes do poder público, e definindo os meios de proteção dos cidadãos contra a ação oficial, chega muito perto do âmago da administração pública. Quem quer que pretenda compreender o processo governamental em toda a sua complexidade, precisará possuir algum conhecimento da lei, constitucional e administrativa.

Convém todavia acentuar que a lei constitucional e, especialmente, a administrativa não constituem a administração pública. A lei administrativa põe em foco os poderes e direitos legais; a administração pública, conforme temos repetidamente observado, relaciona-se com o apropriado ordenamento do esforço do grupo na consecução dos fins do governo. Uma focaliza a lei, a outra focaliza os indivíduos. Há extensos tratados de direito administrativo que apenas mencionam a administração e seus problemas de modo completamente incidental, ou não a mencionam absolutamente; do mesmo modo há exaustivos estudos de administração pública, nos quais os aspectos jurídicos da matéria merecem apenas referência ca-



sual. A existência de tais obras revela não somente que o direito administrativo e a administração pública são coisas distintas, mas ainda que cada uma pode ser estudada e presumivelmente ensinada, sem referência à outra.

A distinção não é difícil e talvez nos países de língua inglesa é usualmente admitida. Nos países latinos, isto é, nos países em que o sistema legal segue o direito francês ou dêle recebeu inspiração, prevalece uma situação especial. Ali o estudo da administração pública freqüentemente começa como um ramo do direito administrativo, e, não sem falta de lógica, a administração pública é considerada um rebento do direito administrativo. Eis a razão de insistirmos aqui na separabilidade e talvez no caráter essencialmente diverso dos dois. Em regra não se pode esperar que os autores e mestres de administração pública sejam também proficientes em direito administrativo. A recíproca é igualmente verdadeira. Segue-se de tudo isso que devemos buscar autoridades em direito administrativo entre os estudiosos desta matéria, e autoridades em administração pública entre aqueles que se especializaram neste ramo do conhecimento.

#### A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ENCARADA COMO PROCESSO

A administração pública é, acima de tudo, e por definição, ação. Significa, em sua verdadeira natureza, a movimentação dos homens, das coisas e das idéias. (4) E' processo, no sentido de fluxo contínuo de causas e efeito, de reações e estímulos, de fases suscitadas por persuasivas expressões de preferência ou de vontade. Algumas vezes o estímulo pode ser no todo ou em parte identificado, e o resultado pode ser previsto; outras vezes não.

O administrador ocupa uma posição semelhante à de quem se coloca à beira do rio e observa a passagem da corrente. O que está diante de si ele pode ver e em parte estimar; pode até mesmo, graças a assistência técnica (administrativa) por meio de reprêsa, dique ou canal, afetar o curso do rio no momento. Mas as cabeceiras da corrente e sua remota mistura com as águas do mar estão além de seu alcance: o conhecimento que ele tem das coisas abrange, apenas, determinado espaço em determinado lapso de tempo. Omar Khayam dedica a êsse tema muitos versos do *Rubaiyat*.

(4) Acolhi durante muito tempo êsse conceito de administração. Ficou para o Dr. Harold Stein, Diretor do "Inter-University Case Program", desenvolver a frase que me pareceu oportuno usar aqui. O Dr. Stein é o editor de um livro sobre casos práticos de administração, elaborado sob os auspícios do "Inter-University Case Program" e que deverá vir a público em princípios de 1952. Na introdução dêsse livro escreveu ele uma das mais incisivas análises que tenho lido a respeito da natureza da administração pública. Devo-lhe muito mais do que o título da presente seção.

A observação do mais simples ato da administração revela que êle possui um caráter contínuo e de múltiplos aspectos. Considere-se, por exemplo, a simples decisão administrativa. Admitamos que se trate de uma decisão relativa ao mais elementar conjunto de fatos; um importante porém subordinado funcionário de um departamento conduziu-se de tal modo a ponto de ser passível da pena de demissão, prevista na lei para tal hipótese. Qual o processo que a autoridade superior deveria seguir para chegar ao ato de demissão? Um número de relevantes fatores já se tinham verificado. O funcionário em questão contava alguns anos de serviço e possuía ligações. Tinha até mesmo amigos no Congresso ou em posição favorável em relação ao mesmo. Aqui talvez convenha fazer uma pausa para refletir. Indubitavelmente êle contava com amigos no departamento: que efeito sua demissão exercerá sobre o moral do grupo? Podia o funcionário em questão estar seriamente empenhado num programa administrativo, digamos, em andamento e sua demissão seria interpretada como um sinal de fraqueza, ou no extremo oposto, como uma demonstração de força por parte da administração. De que modo ela afetaria o programa, no Congresso e na Imprensa? Como seria recebida pela opinião pública? Haveria, igualmente, a considerar fortes grupos de interesses — poderosas empresas privadas, ligas de consumidores, associações ou uniões de funcionários públicos, organizações profissionais, para não citar mais de algumas poucas possibilidades — que desejariam (ou poderiam) intervir no assunto. Qual o pêso que teria a reação de cada uma delas individualmente e a de todas em conjunto? Durante seus anos de serviço, o funcionário contribuiu para a constituição de fundos de aposentadoria; que reflexos teria sobre os mesmos a demissão? Como seriam afetados o funcionário, pessoalmente, e sua família? Estaria êle pela idade, experiência e saúde capacitado para outro emprego ou a demissão significaria o encerramento de sua vida produtiva? Finalmente, se o exame dêsses e de outros fatores igualmente relevantes levar à conclusão ponderada de que o funcionário deve ser demitido, subsiste uma consideração administrativa essencial: de que modo a demissão afetará o trabalho dos outros departamentos; como ela repercutirá (ou poderá repercutir) sobre o programa da administração em conjunto?

E' claro que uma decisão administrativa simples é algo que não existe. E' evidente ademais que da adequada apreciação de todos os fatores significativos poderá resultar uma decisão que desaguará a todos e não será satisfatória para ninguém. Entre os mais descontentes estarão os especialistas no assunto, os engenheiros, os doutores, os educadores, que conhecem precisamente o que precisaria ser feito em termos de considerações especializadas; que se perdem em negociações



visando a um acôrdo; e que por isso estarão predestinados ao desengano e à frustração.

O que vimos de dizer também põe de lado o dogma do “melhor método” da organização científica, pelo menos no sentido em que êle é considerado aplicável à administração pública. Não há “melhor método” de conduzir os negócios públicos, e se há alguma coisa que com isso se pareça não se dá a reconhecer como tal ou não se põe ao alcance do administrador, nas circunstâncias em que êle tem de escolher seus meios de ação. Há apenas um melhor caminho a seguir, diante das circunstâncias que se apresentam. O máximo que poderemos esperar nesse terreno é que o administrador pondere os fatores relevantes e chegue a uma decisão que êle possa defender e pôr em prática.

Os corolários da doutrina da administração como processo são muitos e de longo alcance. Não me julgo capaz de identificar senão uns poucos, e dêstes nem todos serão mencionados aqui. E' evidente que a referência incidental que de início fizemos às mutações da administração requer, ou no mínimo merece, algumas considerações. Num ramo que, como a administração pública, se está desenvolvendo tão rapidamente não seria razoável pensar em algo fixo ou definitivo. O assunto pulsa com vida, vibra com energia, e reclama um *l'ebensraum* intelectual para constante ampliação de suas fronteiras. “Boa administração”, “administração sadia” são coisas relativas, pois o que se considera bom ou sadio não o será considerado como tal amanhã. A boa administração, como a democracia, é alguma coisa a ser constantemente disputada mas nunca plenamente atingida.

#### ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E FINALIDADE

A administração publica como objeto de estudo tem sido encarada por muitas pessoas principalmente como um problema de direção. “A direção de homens e materiais na realização dos propósitos do govêrno”, eis a definição que dela já se deu. Semelhante concepção põe em evidência os elementos comuns à administração qualquer que seja o departamento ou ramo de atividade — organização, administração fiscal, administração de pessoal: em resumo os aspectos da chefia administrativa caracterizados pelo POSDCORB. De acôrdo com os cursos de chefia, os processos da administração são comparáveis onde quer que os negócios do govêrno são administrados. Segue-se, por isso, que a administração pode ser estudada como chefia, independentemente do trabalho a ser executado. Segue-se ainda que o tipo de govêrno não importa, e que um administrador competente pode dirigir um departamento de serviço público, por exemplo, tão bem num regime ditatorial como numa democracia. Vale a pena examinar as relações entre chefia e administração, e entre esta e aquilo que deve ser administrado.

Sem discutir a legitimidade, *em geral*, da concepção da administração pública como chefia, gostaríamos de sugerir que ela não ignora totalmente a finalidade ou propósito. E' preciso convir que a administração para ter sentido deve possuir um rumo; desde que o administrador não atua no vácuo, é de se supor que seus rumos, ou os do seu trabalho, lançam raízes no solo fornecido pelo programa, pelos propósitos em vista. O administrador não administra apenas: administra *alguma coisa* e esta alguma coisa é importante para a compreensão da administração.

A “Tennessee Valley Authority”, geralmente reputada uma das mais bem sucedidas e imaginosas aventuras do govêrno americano no terreno das cooperativas, faz uma pergunta a cada pretendente dos seus empregos visando saber se êle tem simpatia pelo programa da TVA. A pergunta me parece não apenas conveniente mas também de alta relevância; obviamente a atitude do funcionário a respeito do programa de sua repartição influirá decisivamente no valor de sua contribuição a êsse programa. Os que sustentam o contrário condenam o serviço civil à condição de tropa mercenária, e o funcionário público a uma vida de eunuco.

Certamente, os departamentos administrativos estão repletos de uma variedade de especialistas dos quais se pode esperar o vigoroso cumprimento de muitos de seus programas especiais. Do mesmo modo é verdade que tais especialistas normalmente apreciam por alto os problemas de administração, dispensando-lhes insuficiente atenção. O argumento não é favorável ao abandono da concepção genérica da administração nem tampouco à entrega dos programas departamentais a especialistas, mas ao reconhecimento de importância do programa, da finalidade, da coisa a ser administrada, ao enlace da direção com o programa. A idéia da administração pública como chefia pública é demasiadamente modesta. Envolvendo os fins do govêrno, a administração pública transcende a semelhante idéia.

Assim num outro e mais fundamental sentido a administração entende com finalidade, ou melhor talvez, com valores. O problema pode ser equacionado nos seguintes termos: Haverá alguma diferença em que o govêrno seja democrático ou outro qualquer; que o funcionário público sinta que seu trabalho está sendo utilizado e remunerado pelo povo ou que o está sendo por alguma coisa impessoal chamada Estado? Um sectário incondicional do pensamento professado nos cursos de chefia responderá negativamente, ainda que pareça que êle seria menos capaz de fazê-lo hoje do que há vinte anos.

O ponto de vista adotado aqui é o de que os valores, na sua acepção mais ampla, são básicos no estudo da administração pública. Não se concebe que o administrador seja insensível ao espírito do govêrno a que serve. O desprezo gera o desprezo, a confiança gera a confiança; seguramente, pois, a leviana indiferença pelo bem-estar



do povo conduz ao cinismo e, por isso mesmo, afeta aquilo que, justa e adequadamente, contribui para a formação de um elevado espírito de serviço público. Não se pode fugir à evidência de que o serviço público tem interesse no resultado final daquilo que êle realiza e igualmente, no espírito que preside a essa realização. A conclusão que isso inculca é a de que a própria administração, e não apenas o governo, deve ser lançada e conduzida ao longo de linhas democráticas.

O processo democrático, do ponto de vista da administração, consiste em três proposições fundamentais. A primeira é a de que o legislativo, que em última instância determina as diretrizes do governo, deve ser responsável perante o povo. Tal idéia é básica, por isso que, sem controle popular dos rumos tudo estará perdido. A segunda proposição é a de que o executivo (nêle se incluindo tudo o que cabe na rubrica "administração") deve continuar responsável perante o legislativo, cuja ação de controle deverá ser real, efetiva, e não meramente nominal. A terceira proposição é a de que o executivo — departamentos, serviços e divisões — deve conduzir seus trabalhos numa atmosfera que assegure a livre participação de todos os encarregados da realização de negócios públicos. O conceito de participação do empregado na administração tem muitas e importantes ramificações. Entre outras coisas, pode-se dizer que a administração democrática deve caracterizar-se mais pela ação consultiva do que pela introspectiva do indivíduo; pelo reconhecimento dos direitos civis e políticos dos servidores públicos, dentro dos amplos limites da conformidade com as diretrizes do governo; e pela preocupação do bem-estar do empregado como está implícito na prática da moderna administração de pessoal.

A administração democrática oferece ensejo a uma variedade de considerações. A idéia básica é, ainda, a da participação democrática na administração de um governo democrático. A crença de que a democracia em administração se justifica por si mesma só cede primazia à convicção de que o governo democrático, pelas suas finalidades, demonstra ser superior a todos os outros.

#### O EXAME ECLÉTICO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Nos primeiros anos da administração pública os que escreveram sobre o assunto estavam principalmente interessados pela definição de seu direito a considerar a questão isoladamente. Aí estava uma nova, ou de qualquer forma, inéditamente identificada área de conhecimento e os que se interessavam por ela, inteligentemente, procuravam definir suas bases e estabelecer seus limites. Como muitas vezes acontece realmente com o que é novo ou inexplorado (energia atômica, por exemplo), pontos de vista fantásticos não raro são adotados a seu respeito, fazendo-se reivindicações extravagantes em seu nome! Assim, a administração, na idéia de algumas pessoas, transforma-se,

de repente, em "ciência" e surgem da noite para o dia os "princípios" que servem de guia para os que administram. Esta foi a era em que a administração científica foi a palavra de ordem, tanto no setor das atividades públicas como no das particulares.

O único resultado dessa insistência sobre a administração pública como ciência foi a de que a nova matéria soltou-se cedo de suas amarras naturais. O esforço feito para identificar a administração como uma disciplina distinta obteve tal sucesso que durante certo tempo a matéria ficou substancialmente sem adeptos entre os indivíduos melhor equipados para lhe dispensar um apoio subsidiário.

Seu divórcio quase completo da ciência foi especialmente lamentável! Uma outra consequência foi que a administração pública adquiriu um caráter mecânico desnecessário aos olhos de todos salvo do pessoal dirigente, e ainda que a preocupação com os setores "O e M" da administração por um lado não oferecia uma perspectiva convidativa para os que estavam filosoficamente inclinados para ela, e, por outro, não dava lugar nem criava oportunidade para o exame do assunto em seus ambos aspectos. Uma quarta consequência foi que a administração pública, em parte devido ao fato de não atrair homens capazes de sintetizar, transformou-se num campo de especialidades dominantes, com muita gente a escrever sobre o POSDCORB e a pô-lo em prática mas com pouca para tratar da administração.

Há os que sentem que chegou a hora do reexame da administração pública, particularmente no que diz respeito a suas correlações com disciplinas análogas. Se o realce dado à administração se está transferindo da mecânica da manipulação para a arte das relações humanas, então a matéria que constitui êsse campo deve ser vista de uma maneira mais geral e mais social. Isto sugere que as ciências sociais têm a oferecer à administração pública muito mais do que tem ela utilizado, ou, talvez, do que tenha tido conhecimento no passado. A contribuição que a antropologia cultural está em condições de prestar para promover um entendimento adequado do meio social da administração, começa a ser apreciada. Tanto a sociologia como a psicologia social muito têm para oferecer, especialmente com respeito ao crescente interesse em relações de grupos. Todos êsses três setores podiam prestar assistência eficaz no campo das comunicações cuja importância esperou muito tempo pelo reconhecimento a que faz jus. Os estudos de Leonard D. White sobre a história da administração estão agora mesmo realçando de novo o significado das lições que não têm dado os registros do passado. Como uma orientação estatal, a economia está ou pode estar muito próxima do coração da administração. O moderno estudo da administração pública nasceu com os cientistas políticos que não deram, porém, a êsse setor a orientação que se poderia esperar dêles.



Cada uma dessas disciplinas (além de outras não mencionadas) muito podem oferecer não só à administração pública, mas, também, a qualquer outra matéria cujo interesse principal seja o povo e sua maneira de viver e trabalhar.

Os que falavam de administração pública nos primitivos tempos, ou reivindicaram para ela demasiado ou muito pouco. Muito pouco porque deixavam de dar à administração pública o lugar que ela merece; muitos deles contentavam-se em equiparar a administração com a direção, permitindo, assim, que ela se degenerasse em simples legendas. O resultado é que o setor em causa está

nas mãos dos especialistas, muito embora se possa, felizmente, assinalar que essa situação melhorou, consideravelmente, nos últimos dez anos. O que é preciso fazer, caso tenha a administração que cumprir sua alta promessa, é uma nova síntese que a reoriente com referência às ciências sociais, que a liberte da preocupação vulgar pelas questões insignificantes, que focalizará a atenção na administração pública. "Os estudiosos de administração devem manter-se firmemente plantados na terra", disse certo erudito americano, "mas não seus olhos". "Tanto os pés como os olhos, porém, estão há muito presos na terra. O que é preciso, pois, é levantar a vista!"



# Estudo Comparado de Finanças Públicas

JESSE BURKHEAD

(In Public Administration Review, n.º 3, 1951)

*United Nations Department of Economic Affairs, Public Finance Information Papers: Egito, 1950; Colômbia, 1950; Itália, 1950; Irã, 1951. Public Finance Survey: Venezuela, 1951. (International Documents Service, Columbia University Press, 1960, Broadway, New York City, 27).*

O ESTUDO de finanças públicas num certo número de países pode ou não revelar uma série de experiências comuns ou de "princípios" gerais nesse setor. O sistema de tributação e o plano das despesas e da administração fiscal num determinado país são, via de regra, produto de um programa institucional especializado. É, às vezes, muito difícil observar como evolui um determinado sistema dentro de um Estado, sendo sempre perigosa, por outro lado, a tentativa de generalizar as coisas partindo de um campo limitado de observação (1).

O estudo comparado de finanças públicas pode, no entanto, transformar-se em trabalho realmente útil. No plano puramente "acadêmico" e doutrinário pode constituir um verdadeiro estímulo a descoberta de que as coisas se processam de modo diferente nos vários países. A ampliação dos conhecimentos a respeito das inúmeras variedades de experiência administrativa dá, inevitavelmente, uma idéia de reforma. Por outro lado, o processo de aquisição desse conhecimento se aperfeiçoa através do estudo comparado das diversas instituições. Nos Estados Unidos, por exemplo, é difícil a adoção de melhores métodos e técnicas de arrecadação e orçamento em virtude da falta de adequado material descritivo das experiências dos seus estados e das respectivas subdivisões nesse campo de atividade.

Há uma notável carência de elementos instrutivos e, também, de uma atitude de receptividade e simpatia para com esses elementos. Aquêle que estuda finanças públicas comparadas não poderá lucrar muito se procurar, insistentemente,

medir a "experiência estrangeira" nessa matéria tomando como ponto de referência a "norma americana" ou se concluir que X ainda não sabe como organizar sua administração civil. Por que essa entidade ainda não aprendeu a arte da organização de suas instituições? Esta é, afinal, a pergunta realmente importante!

Além dessa espécie de estímulo intelectual ou, digamos, de "ampliação de horizontes", apresenta-se uma justificativa de maior realce ainda para a investigação das finanças públicas de outros países: o seu valor para os planos de estabilidade e progresso econômico! A assistência técnica aos países subdesenvolvidos acarreta, forçosamente, um exame das respectivas condições financeiras. O sistema tributário, as despesas do governo e os processos orçamentários devem estar em condições de facilitar o desenvolvimento econômico, devendo-se, por isso, analisar, com respeito a êsse desenvolvimento, as finanças públicas do respectivo país. Além disso, é importante investigar o problema da *transferibilidade* das técnicas e das instituições existentes nessa esfera de ação de um país para outro.

O problema dessa transferência é, de certo, comum a todas as áreas de assistência técnica, muito embora tenha diferentes atributos, em circunstâncias diferentes. E', às vezes, possível cobrir toda uma região com D.D.T., reduzindo-se na mesma a incidência da malária e o índice de mortalidade. A dedetização é uma técnica transferível. Pode ser usada em países industrialmente avançados ou em subdesenvolvidos, muito embora os efeitos sejam bastante diferentes. Quando consideramos as técnicas de administração fiscal, porém, não temos certeza do que é transferível e do que não o é! Um grande sistema orçamentário constitui um importante requisito num país em que se encontrem em plena fase de execução grandes planos de financiamentos governamentais? Deve-se usar o imposto de consumo visando a coibir por meio dele as tendências inflacionárias numa economia subdesenvolvida e onde os padrões de vida já são muito baixo?

E' mais fácil formular perguntas do que respondê-las. Há um grande número de pessoas que estudam economia e administração pública mas que não conhecem os processos do desenvolvimento econômico e nem o papel do governo nesse campo. Obviamente, a primeira medida que se deve tomar a fim de conhecer êsse processo é obter material

(1) O autor tirou muito proveito de suas discussões com o Deão Paul H. Appleby (Universidade de Syracuse) e com Melvin A. Eggers sobre problemas das modificações econômicas e administrativas.



descritivo dos vários sistemas em vigor em determinados países. Esse material pode servir de ponto de apoio de onde alcançar os pontos mais relevantes em matéria da transferibilidade das técnicas fiscais ou outra qualquer técnica.

# I

A Divisão Fiscal do Departamento de Negócios Econômicos das Nações Unidas iniciou uma série de estudos de finanças públicas que muito contribuiu para criar uma base concreta necessária ao exame analítico e comparativo da matéria, isto é, das finanças públicas. Esses estudos são de dois tipos: monografias informativas, quatro das quais foram publicadas oportunamente, e investigações financeiras, das quais só uma foi objeto de divulgação (2).

As monografias informativas, conforme o próprio título revela, constituem simples exposição de fatos. Seu material descritivo está, via de regra, limitado à identificação das tendências e principais mudanças ocorridas no caráter das instituições fiscais de um país. As investigações, porém, ultrapassam os limites da simples descrição para apreciar o mérito das mudanças institucionais acaso verificadas. Prevê-se que os estudos de finanças públicas, tanto de um tipo como de outro, continuarão a ser uma das principais responsabilidades da *Fiscal Division* da ONU (3). Antes, porém, de explorar algumas das consequências das pesquisas nesse setor, serão apreciadas a essência e a forma dos documentos a que se faz referência.

A monografia relativa ao Egito consiste em doze páginas de material descritivo com referên-

(2) As monografias sobre finanças públicas e as investigações sobre a mesma matéria não são, de modo nenhum, as únicas fontes de dados sobre finanças públicas comparadas. Numa série intitulada *Public Finance Data*, a Divisão Fiscal da ONU divulgou, em 1948 e 1949, estudos sumários sobre a questão relativamente a uns vinte e três países: *The Effects of taxation on Foreign Trade and Investment*, 1950, e *Budgetary Structure and Classification of Government Accounts*, 1951. O *Statistical Yearbook*, das Nações Unidas, de 1948 e 1949, contém tabelas sobre as finanças públicas de todas as nações filiadas ao organismo internacional. Estudos regionais realizados pela *Economic Commission* na Ásia, no Extremo Oriente e na Europa forneceram dados adicionais relativos a 1948 e 1949. A *Statistics Division* do *International Monetary Fund* e a *Fiscal Division* do Secretariado das Nações Unidas patrocinaram um questionário sobre estatística financeira dos governos centrais. Os resultados dessa *enquête* foram sintetizados mensalmente no *International Financial Statistics* do I.M.F. Além disso, a *Economic Cooperation Administration*, publicou uma série de livros que registram as transações de países por ela contemplados, transações essas que interessam as finanças públicas. A *Organization for European Cooperation* também divulga muitos dados sobre questões de finanças públicas em seu relatório anual.

(3) Vide o artigo de Joseph Buolzchimer, intitulado *International Statistics on Government Finances and Activities*, publicado no número 3, (junho de 1950) de *National Tax Journal* (pág. 134). O artigo versa sobre as atividades da Liga das Nações e da ONU em matéria de finanças públicas.

cia às principais modificações sofridas pelas finanças do governo desse país. Muitos dos dados que essa monografia contém datam de 1937 e 1938. As tendências do tempo da guerra e do pós-guerra também são devidamente examinadas nessa monografia que, em alguns de seus tópicos, apresenta uma previsão financeira para os anos de 1949-1950. Na parte descritiva, porém, não procura apreciar o mérito das decisões ou dos atos do governo egípcio.

As tendências em matéria de despesa pública no Egito, quando comparadas com as oscilações verificadas no terreno dos preços do comércio atacadista, indicariam que não houve expansão do volume real das atividades do governo nesse período. O volume dos desembolsos quadruplicou-se mas o nível dos preços elevou-se em proporção ainda maior. Os maiores aumentos das despesas públicas verificaram-se no setor da defesa nacional, atingindo cinco por cento do orçamento (estimado) para 1950. A dívida caiu, proporcionalmente, e as despesas com a administração civil também diminuíram; mas os gastos com a assistência social mantiveram-se equilibrados, aumentando moderadamente, no entanto, os relativos às obras públicas.

O plano quinquenal egípcio de desenvolvimento econômico foi implantado em 1946 mas sua execução processou-se, daí em diante, muito vagarosamente. No período compreendido entre 1948 e 1949 as despesas foram de oitenta por cento apenas do que se previu mas essa proporção atingiu apenas a 7,4 milhões de libras num total orçamentário de 183,4 milhões. Entre 1939 e 1950, o sistema tributário egípcio manifestou uma certa tendência para confiar cada vez mais nos impostos diretos. Em 1939, o produto do imposto de rendas não ia além de dois por cento da receita total; mas em 1950, estimou-se que um produto montou a dezoito por cento da receita.

A dívida pública do governo central aumentou, em cinquenta por cento de 1937 a 1948, mas sua composição foi drasticamente alterada. Em 1943, a dívida externa (noventa por cento do total) foi, toda ela, convertida em obrigações internas graças às divisas oferecidas ao governo egípcio pelas potências aliadas, para fins de compras de artigos bélicos.

A estrutura orçamentária do governo egípcio é bastante compreensível. Ela abrange as empresas do tipo comercial assim como todos os empreendimentos destinados a promover o progresso. As despesas com novos serviços (administração) são colocadas à parte no orçamento, subordinadas ao título de "novas atividades". O saldo orçamentário é transferido para um fundo geral de reserva que também é utilizado para atender a certas despesas extraordinárias ou para fins de resgate de dívidas. Os saques contra o fundo geral de reserva são extra-orçamentários.

Das insuficientes informações disponíveis, poder-se-ia tirar a conclusão de que as finanças pú-



blicas do Egito não estão ainda em condições de enfrentar a tarefa de promoção do desenvolvimento ou da estabilidade econômica do país.

A monografia sobre a Colômbia é de proporção e alcance mais ou menos idênticos à referente ao Egito — dezoito páginas de descrição e vinte de estatística — abrangendo o período compreendido entre 1937 e 1948. Os dados que contém revelam um país que progrediu consideravelmente no setor das finanças públicas. De 1937 a 1948 as despesas consignadas no orçamento federal aumentaram em cerca de quatrocentos por cento. Fazendo-se os necessários descontos (tendo em vista a elevação dos preços) duplicou-se a despesa no período em causa. A receita não alcançou a despesa e os crescentes *deficits* passaram a ser cobertos, em grande parte, pelo banco central de crédito.

O aumento das despesas do governo central da Colômbia corre a conta, pelo menos numa elevada proporção, dos desembolsos com o custeio de novos serviços, desembolsos esses que passaram de um quarto do orçamento para um terço, de 1937 a 1948. Esse aumento acentuou-se ainda mais com os órgãos então criados — Instituto de Desenvolvimento Industrial, Fundo de Desenvolvimento Municipal e Banco de Crédito Agrícola, Industrial e de Mineração. No período em exame, os serviços de natureza social quase ficaram com tudo na distribuição proporcional das verbas, mas o montante das dívidas e dos gastos com o serviço público civil diminuiu um pouco.

Durante esse período de dez anos o sistema tributário colombiano sofreu uma mudança radical. Em 1937, os impostos diretos representavam, apenas, 23,6% da receita total. Em 1944 e em 1948, o produto desses impostos subiu a mais de metade do total da arrecadação. Da mesma forma que a maioria dos governos, aumentou o da Colômbia naqueles anos a sua dívida que passou de 260 milhões de juro para 540 milhões. Todo esse aumento ocorreu no setor da dívida interna, tendo realmente diminuído a externa.

O sistema orçamentário da Colômbia não cobre todas as atividades financeiras do governo. As principais instituições de crédito e de natureza industrial estão fora desse sistema, de modo que não se pode ter uma visão muito nítida do panorama das finanças públicas do país. Esperava-se que a revisão do orçamento, iniciada em 1950, melhorasse o padrão e os meios de registro da matéria financeira dentro do atual alcance do sistema orçamentário da república. Pouco contribuiu, porém, essa revisão no sentido de tornar mais claros os dados que fornece o orçamento colombiano. É de supor, no entanto, que a Missão Carrie exerça uma certa pressão junto às autoridades do país sul-americano a fim de que promovam a necessária reforma de seu sistema tributário e orçamentário.

A monografia sobre a Itália constitui uma exposição mais completa do que as relativas ao

Egito e à Colômbia. Uma descrição inicial de cinquenta páginas é acompanhada de um sumário estatístico de trinta, atribuindo o documento, além disso, algum valor aos recentes melhoramentos introduzidos nesse setor naquele país da Europa.

O período estudado nessa monografia é o compreendido entre 1937-38 e 1948-49 e, a despeito da falta de dados relativos a boa parte dos anos que esteve o país em guerra, apresenta a obra um panorama bastante claro das atuais tendências das finanças públicas italianas. O estudo não revelou um aumento geral da despesa orçamentária depois do respectivo ajustamento à elevação dos preços. De fato, as despesas em 1948-1949 atingiram, apenas, a cerca de 68% das correspondentes a 1938-39. A maior redução sofrida pelas despesas do governo de Roma ocorreu no setor militar. Em 1938-39 as verbas para fins militares atingiram a 44% do total das despesas e em 1948-49 essas verbas caíram para 12,7%, verificando-se, porém, um aumento, no orçamento de 1950-51, de 12 para 17%. Entre 1938-39 e 1950-51, duplicaram-se as despesas com os serviços sociais, no que põe sua proporção para o orçamento total, aumentando ligeiramente, também, as despesas com o custeio de novas obras e serviços.

O sistema tributário italiano nos dez anos que foram objeto de exame, parece ter-se tornado regressivo com o aumento do imposto indireto e o crescente problema das deficiências da arrecadação. A dívida pública passou a ser dezesseis vezes maior mas os preços aumentaram numa proporção equivalente a três vezes o aumento da dívida, com a correspondente diminuição da mesma e da respectiva amortização em proporção com o total dos desembolsos.

O relatório financeiro do governo italiano não permite que se estime o verdadeiro valor da dívida em dinheiro ou o volume total das transações financeiras por ele realizadas. O tesouro faz pagamentos atrasados com as dotações de exercícios anteriores, o que dá lugar a *resíduos* que podem representar dotações imprevistas para certos planos como os de obras públicas. Em alguns casos, os créditos votados pelo Parlamento têm sido utilizados como base para empréstimos feitos no Banco da Itália ou em outros bancos do país, podendo essas obrigações não saldadas formar uma parte do citado *resíduo*.

O sistema orçamentário italiano não segue uma norma consistente. Tradicionais empreendimentos estatais (como o monopólio de certos produtos e as estradas de ferro) estão contemplados no orçamento. As atividades recentemente empreendidas pelo governo no campo da assistência econômica (como as que estão a cargo do Instituto de Reconstrução de Indústria) não são contempladas, porém, no plano orçamentário da república, mas as tentativas de reforma desse plano não obtiveram êxito até o momento. A estrutura básica do orçamento italiano tem por fundamento



duas amplas divisões: *receita e despesa*, de um lado e, de outro, *movimento de capital*. Este último setor não mostra, porém, uma verdadeira movimentação de capitais mas, sim, alguns empréstimos e adiantamentos às firmas particulares e aos governos locais, como, também, certos pagamentos dos empréstimos feitos e algumas operações de crédito. O sistema italiano de tomada de contas e contadoria não revela a contribuição total do governo para a formação de capitais ou sua contribuição total para os setores de atividade econômica.

A monografia sobre o Irã, quanto ao campo que abrange e, também, quanto ao seu caráter, é idêntica à da Itália. Sessenta páginas de material descritivo mostram o desenvolvimento das finanças públicas do país de 1938-39 a 1949-50 e quarenta páginas de um apêndice que narra a história do imposto de renda iraniano mostra, também, com detalhes, o sistema de receita e despesa do país.

As atividades do governo do Irã não acompanharam, *pari-passu*, a inflação. No período de 1939-40 a 1949-50, o orçamento iraniano quadruplicou-se, mas o custo de vida passou a ser sete vezes mais elevado. A inflação causou, apenas, um desvio nas despesas públicas. Aparentemente, fez-se um grande esforço, muito embora insuficiente, para manter os salários dos servidores públicos em níveis adequados. Mas a despesa com a administração aumentou de 26 para 46% do orçamento e os serviços sociais de 7 para 11%. O esforço feito com o objetivo de manter despesas estáveis nesses setores foi acompanhado por uma queda dos gastos com os novos serviços, isto é, na proporção de 40 para 14% do orçamento. O plano de promoção econômica de sete anos, iniciado em 1949, previa um nivelamento eventual de despesas, o que restauraria o programa de custeio de novas atividades e serviços no Irã.

O sistema tributário do país muito depende do monopólio de certos produtos (fumo, ópio, açúcar, chá, algodão, trigo) e das tarifas alfândegárias. O produto dessas duas fontes representava cerca de dois terços das rendas do governo iraniano no período em exame. O imposto de rendas data de 1930 mas no exercício de 1937-38 o seu produto foi apenas 12% do total das rendas tributárias. Os impostos territorial e de transmissão são insignificantes. Estimou-se que a importância dos tributos não arrecadados foi de cerca de 9% da receita prevista para o exercício de 1949-50. Rendas de outras fontes representam, por outro lado, apenas um terço da receita total e, destas, a mais importante é a que provém do petróleo que atingiu a quase 11% do total da arrecadação em 1948-49.

A organização fiscal do Irã é centralizada no Ministério das Finanças. O Departamento Central de Orçamento integra a estrutura desse ministério como também a integra a administração das rendas. No Irã, os governos locais não assu-

mem importantes responsabilidades. O sistema orçamentário é, no entanto, razoavelmente organizado. Depois de algumas experiências com o orçamento separado para as atividades comerciais e industriais do governo, este voltou, em 1945-46, a um sistema em que os resultados líquidos dessas atividades se refletiam no orçamento geral sob a forma de receita e despesa. Não é possível, porém, avaliar com exatidão o caráter econômico das operações do governo iraniano, pois faltam dados sobre o uso das reservas, por exemplo.

A dívida pública iraniana aumentou muito pouco em dez anos. O aumento verificado foi, em grande parte, financiado por meio dos empréstimos feitos pelo banco central. A dívida externa é insignificante e a dívida pública total é menos do que o montante de uma receita anual. Por isso, o panorama da dívida do Irã parece ser um dos pontos altos das finanças desse país.

O *Public Finance Survey of Venezuela* representa um excelente exame da estrutura do governo daquela nação americana, estrutura essa perfeitamente refletida em suas instituições de finanças públicas. O estudo nesse caso tanto é histórico como analítico. Os tópicos principais estão contidos em sessenta e duas páginas. Um apêndice discrimina os estatutos básicos das rendas nacionais e um outro contém os dados estatísticos relativos ao período de 1936-37 a 1950-51. O trabalho em causa presta dois notáveis serviços: um, em sua descrição da administração fiscal da Venezuela e, outro, em um exame sumário das bases fiscais da estabilidade e progresso econômico do país.

A atual situação financeira da Venezuela é excelente. A dívida externa praticamente não existe, e a dívida pública interna é pequena. O tesouro dispõe de numerário excedente que equivale a um quinto das despesas orçamentárias anuais e a reserva ouro assim como as divisas estrangeiras que possui representam cerca de 80% dessas despesas. Essa situação privilegiada se deve, porém, a um fator: petróleo! Cerca de 60% da receita venezuelana provém dessa fonte. A monografia em causa diz que a relação existente entre o petróleo e o tesouro da Venezuela é de "importância para ambos".

O próspero estado da economia venezuelana nos dez últimos anos foi seguido por um substancial desenvolvimento no setor de sua administração pública. O volume da receita e da despesa governamentais é hoje cinco vezes maior do que o do período de antes da guerra, período esse em que os preços aumentaram nuns cem por cento. Constitui isto um notável exemplo de estabilidade econômica nos tempos atuais para um país em fase de desenvolvimento como é o caso da Venezuela.

Entre 1936 e 1951, as normas de despesas do governo central venezuelano mudaram de orientação, acentuando-se a tendência para realçar no país a importância das obras públicas e dos ser-



viços sociais. Os ministérios da guerra, marinha, exterior e fazenda ampliaram-se proporcionalmente menos do que os interessados pela promoção do bem-estar, elevação do nível higiênico e sanitário e melhoria dos níveis de instrução do povo. Também sofreu radicais mudanças o sistema de arrecadação. O *Survey* reclassifica a receita em termos de rendas provenientes do imposto sobre propriedade e de rendas e outras provenientes do imposto de consumo e das taxas pelos serviços prestados. As rendas da primeira proveniência representavam, em 1936, cerca de 27% do total e, em 1949, cerca de 61%. Essa mudança foi operada pelo imposto de renda, criado em 1942, e que se ampliou posteriormente. O resultado foi um sistema tributário que é mais progressivo do que o existente na década de 1930-1940. A maior fonte de receita ainda é, porém, a dos direitos cobrados sobre a produção de petróleo, demonstrando por isso o sistema tributário venezuelano que esse produto pode ser taxado de um grande número de maneiras.

Os processos de controle fiscal na Venezuela são significativos pelo menos em dois sentidos: primeiro, em grande número de entidades de direito público — instituições autônomas — que foram colocadas fora do âmbito do orçamento nacional, contando-se entre elas alguns dos mais importantes órgãos incumbidos de atividades econômicas do governo venezuelano, mostrando, porém, o orçamento todas as contribuições feitas pelo governo a estas instituições, como, também, o que delas ele recebe, embora não reflita os resultados líquidos de suas operações; segundo, cerca de 90% dos orçamentos estaduais representam simples redistribuições das rendas arrecadadas pelo governo central. Isto possibilita uma política fiscal centralizada e perfeitamente coordenada.

Essa política fiscal parece ter contribuído de modo considerável para o progresso e a estabilização econômica da Venezuela nos últimos dez anos. Os saldos recolhidos ao tesouro do país devem ter contribuído, sem dúvida, para sufocar as tendências inflacionárias, tendo as obras de aproveitamento dos recursos naturais contribuído para operar uma diversificação eficaz da economia da república sul-americana.

## II

A observação da experiência desses cinco países sugere uma conclusão. E' evidente que as atividades dos governos centrais não se estão ampliando uniformemente em todos os países do mundo. Dos cinco examinados, só a Colômbia e a Venezuela progrediram realmente no campo da economia. Nos outros três, o volume total da receita e das despesas aumentou consideravelmente, mas os preços gerados pela inflação dos últimos anos consumiram a maior parcela desse aumento. Nesses países, a inflação alterou realmente o caráter dos programas dos governos centrais. Funções civis tradicionais (e mesmo as de bem-estar social)

não progrediram proporcionalmente em consequência da queda geral do valor dos salários dos servidores públicos e do fato de não se verificar aumento de inversões em atividades sociais ao se elevar o custo de vida. Quando houve expansão, ela ocorreu geralmente no setor dos programas de promoção de melhoramentos. Para enfrentar a inflação, é preciso uma administração eficiente. Um governo "fraco" ficará ainda mais fraco com o choque inflacionário.

Esses cinco países promoveram, sem exceção, a própria auto-suficiência em matéria de empréstimos. A dívida pública tem, em proporção cada vez maior, um caráter doméstico. Os portadores estrangeiros de títulos como fonte de meios são cada vez menos importantes hoje do que o eram há dez anos. Progresso similar ocorreu nas finanças privadas, refletindo isso um notável desenvolvimento da economia nesse setor como também o aumento da auto-suficiência financeira dos países subdesenvolvidos. O progresso da economia interna foi acompanhado por uma moderada tendência para um sistema tributário mais eficiente. O imposto de rendas foi, de um modo geral, revigorado, muito embora continue sendo um problema crucial uma administração eficaz nesse campo da tributação.

O crescente interesse mundial pelos programas de promoção econômica não está agora em pé de equivalência com as realizações. Todos os cinco países estudados previram despesas extraordinárias com obras públicas e exploração de recursos naturais, mas os programas que lhes dizem respeito não corresponderam ao planejado. Por outro lado, em nenhum desses países as instituições de finanças públicas surgiram em função das exigências de um plano de promoção da estabilidade e desenvolvimento econômico.

Um dos maiores obstáculos a uma utilização mais eficaz da técnica fiscal é o atraso em que estão esses países em matéria de controle financeiro governamental.

Pode ser útil cumprir uma série de "requisitos mínimos" de um bom controle das contas públicas para fins de informação. Os órgãos centrais de orçamento ou as comissões financeiras do legislativo também podem acrescentar outros requisitos ou mesmo substitutivos aos que são aqui apresentados. Estes são relevantes para o programa econômico de um governo.

1. As contas públicas devem mostrar os efeitos econômicos da receita, da despesa e das operações realizadas no campo da dívida pública.

- a) As receitas devem ser classificadas em *diretas* ou *indiretas*. As rendas públicas provenientes do imposto de consumo devem distinguir-se das que provêm do imposto de rendas que incide sobre os indivíduos e sobre as empresas.

- b) As despesas devem ser classificadas de modo a revelar se os desembolsos são feitos com o pagamento de material ou de serviços prestados



ou ainda por força de transferência, isto é, com certos propósitos como os de pagamento de benefícios de seguro social que, de acordo com a descrição convencional, somam-se aos rendimentos dos indivíduos sem corresponder a um aumento de produção. A classificação das despesas deve, também, revelar a contribuição do governo para a formação do capital nacional.

c) A prestação de contas da dívida pública deve mostrar o tipo dos fundos investidos em títulos do governo contando-se entre esses fundos as economias pessoais, institucionais ou procedentes de crédito concedido pelo banco central.

Com esse tipo de informação poderiam as autoridades orçamentárias e os órgãos de planejamento do governo estimar, com razoável exatidão, os efeitos das modificações operadas nas atividades do governo no setor econômico dentro de um país. Seria possível determinar se o governo central está modificando suas contribuições no sentido de estimular as tendências inflacionárias ou as deflacionárias. No caso de existirem estimativas das rendas nacionais a disposição, seria também possível determinar a relação entre a atividade do governo e o total das atividades econômicas do país.

2. As contas públicas devem identificar, sempre que for possível, todos os empreendimentos do Estado (operações rendosas que são conduzidas sob os auspícios do governo) quer dentro, quer fora dos ministérios e dos demais órgãos da administração. Nos últimos vinte anos, verificou-se em quase todas as nações uma substancial expansão dessas atividades. Muitas vezes, elas são extra-orçamentárias e esporádicas ou incompletamente controladas. A justificativa às vezes apresentada para essa espécie de "irregularidade" é a de que o seu controle pelos órgãos centrais de orçamento ou pelo legislativo desestimularia uma administração eficaz dos empreendimentos dessa natureza. Na maioria dos países seria possível, porém, estabelecer sistemas uniformes de prestação de contas sem impor restrições a uma ação eficiente. A prestação de contas é necessária, tendo em vista determinar os efeitos econômicos e financeiros do empreendimento público sobre todo o programa do governo central.

3. As prestações de contas e a contabilidade do governo devem revelar a natureza e a situação do ativo controlado pela autoridade pública. O governo sueco inaugurou em 1925 o seu plano de despesas, não com o propósito de planejamento de obras públicas e muito menos, certamente, para justificar o *deficit* do seu financiamento mas, sim, para desempenhar um papel mais importante na guarda eficiente do ativo público. Isto ainda constitui boa norma orçamentária, muito embora existam muitos pontos controversos em matéria de definição do "ativo" e também muitas dificuldades no emprego dos métodos de depreciação desse ativo. O controle eficiente do governo sobre o mesmo exige que se exerça, também, o do capital

invertido em atividades rendosas por ministério ou órgão responsável pela aquisição, conservação e exploração de equipamentos. O controle desse capital é obviamente necessário em se tratando de órgãos incumbidos da execução de planos de desenvolvimento econômico ou exploração de recursos naturais ou outros. Nesse caso, o controle do capital e suas relações com o orçamento geral do governo passa a constituir o padrão de medida para as realizações públicas. Pode-se notar, entre parênteses, que o governo dos Estados Unidos está muito atrasado em matéria de técnica de controle de seu "ativo".

Se estes são os requisitos mínimos para o registro eficiente de dados financeiros no campo governamental com propósitos de promoção de estabilidade e progresso econômicos e se os países subdesenvolvidos estão (por natureza) interessados por esse progresso, por que então raramente cumprem esses requisitos mínimos? Por outro lado, o que se pode fazer, dentro ou fora de um país, para iniciar as reformas na esfera da coleta e apresentação de dados financeiros e, na verdade, em toda a área da administração fiscal?

Sabemos que isto exige muito mais do que uma simples missão de assistência técnica. Esta poderia examinar o estado das atividades, apresentando suas sugestões e conselhos. Não poderia, porém, pôr em vigor estas sugestões e conselhos. A iniciativa deve ser do próprio país. Uma missão de assistência técnica no campo fiscal pouco poderia fazer, de certo, salvo se houver no país um movimento em prol da reforma ou se esse movimento puder ser provocado.

Parece provável que a maioria das missões de assistência técnica em matéria fiscal pouco revela além do que já é sabido pelas autoridades do país objeto dessa assistência.

A missão, via de regra, descobre que a arrecadação é deficiente, que a revisão orçamentária é inadequada, que os métodos contábeis do governo são obsoletos! Podem-se descobrir paralelos perfeitos entre relatórios de centenas de missões, todos eles relativos aos problemas de impostos sobre bens imóveis em localidades como o Condado de Pipsisewah, nos Estados Unidos. Daí resultar a observação de que o imposto citado varia tremendamente, embora sejam da mesma natureza e tipo as propriedades sobre as quais incide, que os processos revisionistas são inadequados, que o nivelamento e equiparação são mal feitos. Os cidadãos sabem disso muito antes de a "missão" o descobrir, ainda que a situação seja por esta melhor documentada e, talvez, dramatizada para impressionar o público. Suas recomendações podem ou não ser bem instruídas. De fato, a maioria dos relatórios dessas "missões" sobre impostos imobiliários não tem sido pouco instruída, motivo por que a administração nesse setor está muito atrasada em quase todas as áreas de governo nos Estados Unidos. Contudo, a técnica nesse setor



é há muito conhecida e, em certos casos, posta em prática.

Na nossa atual fase de conhecimentos a respeito dos processos de mudanças das instituições econômicas e administrativas, só se pode especular com os elementos *causais* a nossa disposição. Sabemos, por exemplo, que a eficiência das atividades governamentais não é espontânea; que os movimentos reformistas são, em geral, iniciados porque certo grupo percebe a possibilidade de promoção de uma melhoria integral ou relativa de sua posição econômica ou política. Também sabemos que, uma vez iniciado um movimento reformador das atividades de governo, êle adquire um certo impulso próprio e pode, muitas vezes, ir além da correção das falhas que lhes deram origem.

Parece, também, que a reforma das finanças públicas não procede de acôrdo com uma escala qualquer de prioridades. A administração das rendas não se aperfeiçoa antes que sejam criados novos impostos. Um grande plano de obras e serviços novos não pode ser executado antes de ser o orçamento comum um programa bem feito. Muitas coisas serão feitas ao mesmo tempo a fim de explorar integralmente os meios produtivos de rendas.

Se a reforma administrativa e econômica no campo fiscal se processa de uma maneira geral

e não passo a passo, por que então se considera fator importante a adequação das prestações de contas e da contabilidade do governo? A resposta é que muito embora a reforma fiscal seja um processo e uma *medida geral*, deve ela começar num determinado ponto. Quando a documentação financeira governamental inclui a mensuração dos efeitos econômicos das operações do governo, o contrôle dos empreendimentos públicos e a guarda eficiente dos *ativos* do Estado deixam de ser tarefas técnicas. O desenvolvimento dêsse tipo de documentação deixa de ser parte do processo por meio do qual os administradores e cidadãos em geral podem entender o caráter e ver as possibilidades de melhoramento dos programas governamentais. As conseqüências podem não ser diferentes das que resultam da introdução de um orçamento detalhado de pessoal. O administrador e a autoridade orçamentária, que se ocupavam antes com os detalhes do plano de trabalho dos servidores públicos, devem agora preocupar-se com o mesmo assunto mas em função de programas e atividades dos respectivos órgãos. A revolução em pequena escala nas perspectivas do administrador pode originar-se de uma mudança do tipo de formulação da proposta de orçamento. Os registros financeiros, concebidos em termos amplos, recaem na categoria da técnica que ajuda os indivíduos a se ajudarem a si mesmos.



# Patologia da Administração Federal

CHARLES MCKINLEY

(In Public Administration Review — n.º 1, 1951)

Tradução de José Veiga

**A** MEDIDA que os nossos interesses nacionais se vão definindo, e os problemas sociais centralizadores da atenção de nossa política e do Presidente se vão tornando mais numerosos e mais complexos, crescem também os encargos da Presidência. As funções do Presidente como chefe de partido, representante da nação em questões internacionais, comandante-chefe das forças militares, iniciador de importantes providências legislativas e representante do país pesam de tal forma sobre sua capacidade física, moral e mental que poucas pessoas poderiam desempenhá-las adequadamente. Quando a essas funções acrescentamos a supervisão administrativa de todo o ramo executivo, teremos um posto que não pode ser desempenhado bem em todos os seus aspectos por nenhum homem, por mais bem dotado que seja.

Em relatório publicado em 1937 a Comissão Brownlow examina a estrutura do gabinete do Presidente, o agrupamento de departamentos, as relações entre os departamentos e comissões executivas e a política de pessoal e sugere uma solução que consiste em reagrupar a multidão de repartições em doze departamentos e colocar em volta da Casa Branca e da pessoa do Presidente um cinturão de gabinetes e secretários. Essa receita foi repetida mais tarde pela Comissão de Reorganização do Poder Executivo, presidida pelo Sr. Herbert Hoover, com a diferença de alguns ingredientes novos e de novos detalhes.

Por mais úteis que sejam essas sugestões para o melhor desempenho das atividades de orçamento, pessoal, e outras funções do tipo *staff*, é de uma instituição de Gabinete que mais precisamos na qual os altos líderes políticos participem coletivamente com o Presidente na responsabilidade de integrar o trabalho do ramo executivo do governo.

## O GABINETE COMO ÓRGÃO INTEGRADOR

Como grupo elaborador de política, o Gabinete tem sido o que o Presidente tem querido que ele seja. Geralmente o Gabinete tem representado papel de pequena importância, porque o Pre-

sidente tem procurado orientação em questões importantes em círculos estranhos ao Gabinete, e às vezes ao próprio governo. Como órgão de coordenação administrativa — função intimamente ligada à de tomar decisões sobre diretrizes a seguir — o Gabinete tem sido ainda mais apagado.

Essa insignificância não tem sido causada principalmente pelo desenvolvimento de grandes serviços fora dos departamentos tradicionais; o Conselho Nacional de Emergência, tentativa de gabinete supercoordenador experimentado pelo Presidente Franklin Roosevelt, falhou como elemento de integração, e foi logo abandonado. As reuniões desse supergabinete consistiam geralmente em longo monólogo pelo Presidente, seguido de algumas perguntas pelos conselheiros, e pelo levantamento da sessão. As questões que requeriam coordenação eram tratadas depois pelos conselheiros individualmente, quando conseguiam apanhar o Presidente por alguns minutos.

Sem um senso nítido de responsabilidade coletiva pela administração, o Gabinete não pode funcionar como órgão integrador. O isolamento moral do Presidente — obstáculo muito maior à tomada de decisões acertadas do que as dificuldades de tempo e atenção, segundo Finner — continuará. O senso de responsabilidade coletiva é centrípeto, e de tendência ajustadora. Mas a situação dos departamentos executivos nos Estados Unidos contraria o impulso da função administrativa, pois é centrífuga e dispersadora. À falta de uma preocupação legítima pelo resultado do trabalho de um grupo, o chefe de departamento no Gabinete inclina-se a tolerar o anseio natural de poder de seu departamento a expensas de outros. Ciumadas e suas manifestações desagradáveis são inerentes aos grupos organizados, mas os chefes de departamento no Gabinete da Presidência costumam exacerbar esses fatores que impedem a integração administrativa.

## O IMPULSO SEPARATISTA

Mais importante ainda é o impulso separatista exercido por grupos sociais que inevitavelmente invadem a estrutura dos departamentos e de lá exercem a sua influência. Quem devia ir



em socorro do Presidente, reconciliando essas forças, teoricamente eram os chefes de departamentos reunidos no Gabinete. Mas a prática que prevalece é outra.

Que o sistema americano nos acostumou a aceitar a falta de responsabilidade coletiva no Gabinete, e mesmo de responsabilidade presidencial já é fato provado. As rixas contínuas entre Harold Ickes e Harry Hopkins, entre Ickes e Wallace, entre este e Jones, não foram apenas consequências de incompatibilidades de temperamento e de excessiva tolerância presidencial; foram também resultado da falta de desenvolvimento de lealdades coletivas. As inibições que seguram o desejo de expansão administrativa e de favores especiais de certos grupos e mesmo do "chefão" são fracas porque, pelo nosso sistema, nem o público nem o Congresso esperam que os chefes de departamento trabalhem como um "team" — como um Gabinete.

E' verdade que, como Franklin Roosevelt declarou numa entrevista coletiva, em janeiro de 1942, quando Claude Wickard e Leon Henderson estavam prestando depoimentos contraditórios ao Congresso sobre controle de preços, o Presidente pode demitir os chefes de departamento quando eles não se dão. Mas para a integração administrativa em nível superior a ameaça de demissão nunca substituirá a preocupação construtiva e espontânea por um bom produto administrativo. As qualidades de iniciativa coletiva, de julgamento coletivo, de responsabilidade coletiva, são importantíssimas para a coordenação administrativa nos níveis mais altos do executivo.

#### INFLUÊNCIAS ANTICOORDENADORAS

Por que são os chefes do Gabinete "inimigos naturais do Presidente", segundo a expressão de Paul Appleby? A resposta está nas práticas políticas que em alto grau decorrem da separação de poderes. Homens sem um passado comum de experiências como chefes de partido reúnem-se no Gabinete, onde vão advogar ou defender programas nacionais. Geralmente esses homens não tiveram grande experiência com problemas políticos ou administrativos nacionais. São uma coleção variegada de líderes estaduais ou cidadãos alheios à política, escolhidos de acordo com o jogo das conveniências políticas do Presidente ou pelo processo da amizade. Esses homens nunca antes trabalharam juntos num grupo, quer no Congresso, quer em outro organismo político, e quando cessa o seu serviço no Gabinete, provavelmente eles deixam de se encontrar.

Esses fatos explicam, em parte, a falta de coordenação administrativa em nível superior do Poder Executivo. Desajudado sistematicamente, salvo a assistência de seus auxiliares de gabinete, o Presidente precisa, com a sua força política, anular a tendência separatista dos diversos departamentos e serviços, ajudada constantemente por

grupos interessados e congressistas orientados por tais grupos.

Essas influências por assim dizer antioordenadoras operam com maior força ainda no nível executivo imediatamente inferior, isto é, dentro dos departamentos. Segundo Paul Appleby, essa era a situação existente nos antigos departamentos da Guerra e da Marinha. Nesses dois ministérios, a falta de funcionários civis nos gabinetes dos ministros, e a consolidação de todas as funções militares profissionais em mãos de militares graduados, criaram uma situação que anulava qualquer tentativa de controle civil.

A força política desses ministérios militares tem sido tão grande que até mesmo tentativas de controle por parte do ministro e do Presidente têm sido abertamente anuladas. Grandes forças sociais estão aliadas aos vários serviços militares, e no sistema de separação de poderes os serviços militares entram em aliança também com comissões do Congresso e congressistas individuais, e juntos anulam diretivas do Presidente ou dos ministros, quando estes contrariam exigências militares. Os ministros têm sido prisioneiros dos serviços militares porque: 1) não têm muito acentuado o senso da responsabilidade civil total que devia ser expressa coletivamente pelos ministérios civis do Gabinete, e 2) falta-lhes preparo administrativo para imprimir maior eficácia a suas decisões e dar mais profundidade a suas idéias.

Mas os ministérios civis, em cujo âmbito se presume que os grandes serviços nacionais estejam recebendo coordenação cotidiana, têm sido igualmente impedidos de exercer controle eficaz sobre seus serviços. Seus dirigentes políticos, na maioria dos casos, precisam aprender desde o início o seu trabalho. Geralmente eles não foram preparados para conhecer e compreender as diretrizes políticas ou as funções dos departamentos que dirigem. Seus assistentes e subsecretários igualmente ignoram o trabalho cuja execução devem orientar quando assumem o posto.

Há apenas duas escolas onde os chefes políticos dos ministérios podem adquirir experiência: 1) as comissões do Congresso que tratam de questões regimentais e de verbas dos vários ministérios, 2) a carreira do serviço público. Desviar funcionários de carreira para funções políticas poderá prejudicar a carreira do candidato escolhido e acarretar grande dano ao serviço público, pois poderia tornar-se prática habitual. O caso excepcional de um Sumner Welles apenas serve para provar a regra. Por outro lado, os processos políticos de nosso sistema constitucional raramente atraem um congressista de nomeada para postos no Gabinete. Além disso, cada novo presidente já está com os ministérios comprometidos com líderes políticos estaduais, com representantes de grupos influentes ou com pessoas de suas relações.



## OS SUBSECRETÁRIOS PERMANENTES

Assim, em cada nova administração, os ministros e seus assistentes políticos deixam-se levar pelos funcionários durante alguns meses, até que começam a assenhorear-se da situação a fim de poderem exercer orientação, coordenação e estímulo, isto é, desempenharem suas funções de orientadores da administração nacional. Também não existe um corpo unificado de funcionários permanentes para orientar os ministros e subsecretários em questões de política ministerial. Em princípios de 1940, Leonard White, Arthur Macmahon e outros cuidaram ter descoberto o embrião de um corpo de funcionários permanentes nos ministérios civis e se esforçaram pelo estabelecimento neste país de um sistema correspondente aos subsecretários permanentes do Ministério britânico. A despeito da continuação do mesmo Presidente no poder por doze anos e do mesmo partido por dezesseis, essas esperanças não se concretizaram.

Os ministros ainda dependem muito de um corpo de funcionários administrativos ou de assistentes executivos para a elaboração da alta política administrativa e para a direção efetiva dos ministérios. A despeito da longa duração da administração Roosevelt-Truman, a maioria desses homens são aves de arribação, que aparecem e desaparecem com seus chefes políticos. Cada novo ministro, embora a Presidência continue a mesma, costuma trazer uma safra de caras novas em sua bagagem de assistentes administrativos. A perturbação que isso provoca no Ministério paralisa a iniciativa durante meses. Ninguém sabe quem vão ser os novos favoritos, ou quais os setores que vão ganhar impulso.

Assisti à desintegração completa, em poucos meses, do excelente grupo administrativo do Ministério da Agricultura, formado na administração Wallace sob a orientação de Paul Appleby. Era uma organização de assistentes que, em qualidade, visão e identificação com os objetivos do Ministério, fazia lembrar os subsecretariados permanentes do sistema ministerial britânico.

Faltou ao sucessor de Wallace experiência política para compreender que a direção administrativa do seu Ministério dependia da continuação e consolidação daquela espécie de secretariado. Ele não compreendeu que a sua função política lhe exigia tempo para assuntos políticos importantes, enquanto a direção-geral do Ministério e o controle das repartições executivas deviam ser entregues aos secretários permanentes. Não compreendeu que, com a entrada do "sangue novo" que o acompanhou — gente que nada entendia da organização nem do funcionamento do Ministério — os funcionários permanentes escondiam do Ministro tudo o que podiam e, com suas alianças com grupos interessados e congressistas, executavam sôzinhos o trabalho. Foi nessa ocasião que um alto funcionário de uma das repartições da

Agricultura me disse: "Não precisamos do ministro. Podemos muito bem cuidar de nossa vida".

Foi a revelação franca e exagerada de uma atitude típica e endêmica nas repartições executivas dos Ministérios. No entanto essa tendência pode ser modificada mediante a organização adequada de um secretariado permanente. Essa é aliás a grande esperança de se imprimir alguma coordenação entre as repartições executivas e os interesses sociais que aderem a elas.

## A CAUSA DO MAL

Permitam-me agora acompanhar com pormenores a natureza dessa força desintegradora que age dentro dos ministérios, e a responsabilidade do sistema de separação de poderes nesse estado de coisas. A análise que Arthur Macmahon fez da influência das comissões de verbas do Congresso, e respectivas subcomissões, nos processos administrativos, mostra como a responsabilidade de uma repartição se desvia do ministro e do Presidente para os grupos influentes, representados nas comissões do Congresso. Não é o Presidente, por intermédio de seu Bureau do Orçamento, quem defende os seus pedidos de verbas para uma repartição. Normalmente, depois que o Presidente encaminha o seu orçamento, o diretor do Bureau do Orçamento quase nada mais tem a ver com o processo de dotação. Nem a divisão de orçamento do Ministério, nem o ministro, desempenham papel de importância na defesa das necessidades das repartições. Quem defende os pedidos de verbas são o chefe da repartição e seus assistentes.

Se a repartição foi cortada pelo Ministério ou pelo Presidente, é muito fácil, sob a pressão de um congressista camarada, contornar a proibição presidencial de revelar a natureza das reduções. A relutância estudada do chefe da repartição é seguida de capitulação ante a insistência de um membro da comissão. Quase não há dúvida de que esses membros são trabalhados a fim de que possam fazer campanha pelo restabelecimento de verbas desejadas pela repartição ou pelos seus clientes.

Quando os acidentes da política ou modificações no controle partidário colocam em posição de influência numa subcomissão de verbas membros hostis a determinada repartição, ou a certos aspectos de seu programa, a repartição sustenta o peso da tarefa de conseguir apoio. A palavra de ordem é passada ao público a quem a repartição serve, e acaba chegando ao ouvido de congressistas influentes e de membros de comissões.

A falta de uma divisão de responsabilidade partidária entre o Executivo e o Congresso tem feito dêste último um instrumento de constante interferência administrativa, em que o poder muda constantemente e se apoia em combinações fluídas de grupos locais. Os congressistas pleiteiam e



obtem lugares em comissões onde possam defender esses interesses administrativos. Nas comissões específicas e nas subcomissões de verbas, eles trabalham pela satisfação desses interesses ou para evitar que sejam ameaçados. O ajustamento dos interesses de grupos na vida administrativa nacional perde-se num sistema de caça a postos nas comissões. Essa é uma das desvantagens que vieram tomar o lugar vago pela falta de responsabilidade partidária, cuja causa principal decorre do princípio da separação de poderes.

Um dos motivos principais da lentidão do desenvolvimento de estruturas ministeriais permanentes, servidas por funcionários de carreira, é o desinteresse ou a hostilidade de certos congressistas, que refletem os receios de repartições e seus clientes, e que têm influência suficiente para impedir ou dificultar tal desenvolvimento. Evidentemente essa hostilidade e esse desinteresse se acentuam quando o Congresso é dominado por um partido hostil ao Executivo, como no caso do 80.º Congresso.

#### INTERFERÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO

Mas a patologia administrativa decorrente de um sistema que inibe o senso de responsabilidade entre Executivo e Legislativo vai mais fundo ainda. O capricho do presidente de uma subcomissão de uma das casas do Congresso, mesmo comunicado apenas oralmente, muitas vezes fica sendo uma ordem administrativa. O chefe de repartição ou o funcionário local que não tomar conhecimento da opinião desse congressista estará correndo riscos.

A insistência dos membros de uma comissão pode degenerar em exigências de favores a amigos ou a si mesmos, embora seja provável que apenas uma minoria de congressistas insista em perverter o seu mandato. É claro que as provas dessa interferência de congressistas na administração raramente vêm a público. O mal desse sistema de relações não se resume no congressista que procura favores especiais de uma repartição a fim de obter ganhos monetários, como já tem acontecido; aspecto muito comum desse mal é conseguir isenções, favores especiais ou mesmo emprego para amigos.

Às vezes, membros de uma subcomissão de verbas exigem privilégios especiais de determinada repartição sob pena de represália quando o orçamento da repartição for estudado. Atos como esse ilustram o exercício irresponsável de poder administrativo pelo Congresso, graças ao sistema de pesos e contrapesos.

O ponto mais alto dessa irresponsabilidade, resultante da combinação das influências da repartição, dos congressistas e dos círculos interessados em determinado serviço é ilustrado nos Estados Unidos pelo Congresso Nacional de Rios e Portos — a mais antiga e poderosa organização de cabala legislativa no país.

Todos os membros do Senado e da Câmara são feitos membros honorários do Congresso Nacional de Rios e Portos, composto de câmaras de comércio, associações de navegação fluvial, firmas comerciais, municipalidades e pessoas físicas. Essa associação de cabala tem conseguido vastas dotações orçamentárias para projetos de desenvolvimento e melhoria da navegação fluvial em quase todos os distritos eleitorais. Senadores e membros da Câmara dos Representantes aceitam altos postos na organização.

Foi por isso que Leslie Miller, presidente da subcomissão de recursos naturais da Comissão Hoover, caracterizou como "incesto" as relações entre o Congresso de Rios e Portos e o Legislativo. Ao usar essa metáfora, ele certamente estava pensando nas relações entre esse grupo de interesses particulares e oficiais do Corpo de Engenheiros do Exército. Além de membros honorários da associação os oficiais do C.E.E. costumam servir como consultores técnicos de uma comissão do C.N.R.P. criada para conseguir de interesses locais a aprovação pelo Congresso de projetos de desenvolvimento da navegação fluvial.

Os laços administrativos entre o Congresso, o Corpo de Engenheiros do Exército e os interesses particulares são tão íntimos que o presidente tem encontrado dificuldade em manter o C.E.E. dentro de seu programa orçamentário e administrativo. Isso está muito bem documentado no excelente estudo da situação do Kings River, na Califórnia, feito pelo professor Arthur Maass para a Comissão Hoover.

#### FALTA UMA ANÁLISE COMPARATIVA

O antigo diretor de uma repartição regional disse-me, certa ocasião, que havia pedido demissão porque não tinha estômago para estar insistindo com congressistas para que defendessem os interesses da repartição no Congresso. Esse homem estava evidentemente deslocado em nosso sistema administrativo federal. O funcionário local que não conhece a paisagem política que o cerca, e não mantém os seus superiores informados sobre os perigos do terreno, não pode ir para a frente.

Não quero dizer com isso que ele torça deliberadamente os objetivos de sua repartição, mas sim que, no desempenho do programa administrativo que lhe foi confiado, precisa seguir um caminho às vezes oblíquo. O localismo anárquico que toma o lugar da responsabilidade partidária no Congresso aumenta as dificuldades dos administradores em abrirem caminho para ajustes administrativos de interesse público em meio de interesses sociais às vezes divergentes.

A despeito dessas dificuldades, as melhores repartições federais vão aprendendo a enfrentar esses grupos locais. Nesse difícil ambiente político, nascido da separação de poderes, do federalismo e da complexidade de nossa sociedade, os funcionários regionais de uma repartição de propósitos múltiplos freqüentemente aprendem a con-



trabalhar um grupo com outro. Onde há vários interesses afetados por um serviço administrativo, haverá também grande variação no modo de exprimir esses interesses. Cabe ao bom administrador descobri-los, auscultá-los, atendê-los ou orientá-los — em suma, prestar atenção a sua clientela, a fim de poder dar conta de seu trabalho.

Poder-se-á supor que os males administrativos a que acabei de referir-me não sejam resultado de fatores constitucionais, mas de várias causas outras. Reconheço que o funcionamento de um sistema federalista numa nação, cuja extensão geográfica e diversidade de clima criam uma socie-

dade altamente pluralística, de fato contribui para as dificuldades administrativas que delineeii. Desentranhar essas dificuldades inerentes à nossa natureza e pesá-las contra o impacto do princípio da separação de poderes só será possível quando tivermos uma análise comparativa das tendências desintegradoras em outros países de sistema parlamentar federativo, como o Canadá e a Austrália. Enquanto não se fizer essa comparação, acho que podemos atribuir ao princípio que derivamos de Montesquieu grande parte dos aspectos patológicos da administração federal citados neste trabalho.



# O Departamento do Serviço Civil na França

JEAN TROUVÉ

(In *Public Administration Review*, n.º 3, 1951)

MUITO embora tenham sido amplas as reformas que, a partir de 1945, sofreu o serviço público francês, seria exagerado considerá-las, conforme às vezes acontece, como tentativas de reconstrução de um sistema administrativo desorganizado que foi, em parte, responsável pela derrota de 1940. Ainda que o serviço público francês anterior a 1939 estivesse necessitando de uma revitalização, a verdade é que os princípios a que estava subordinado eram realmente bons. A França jamais conheceu o "sistema de despojos", sendo a grande maioria de seus servidores selecionados por meio de difíceis concursos. Esses servidores, por outro lado, estavam protegidos, por disposições estatutárias, contra as discriminações por motivos políticos e tinham o direito de recurso ao Conselho de Estado, alto tribunal administrativo que podia revogar qualquer decisão ministerial que contrariasse a lei.

Por isso, as reformas levadas a cabo na França de 1945 para cá não podem ser comparadas com as realizadas na Inglaterra e nos Estados Unidos na segunda metade do século passado. Ao contrário daquelas, seus objetivos não foram os de proteger o serviço público contra a interferência das agremiações partidárias mas, sim 1) de melhorar o sistema em vigor, uniformizando o processo de recrutamento e os deveres e responsabilidades das altas autoridades públicas e 2) de coordenar os métodos de administração empregados nos vários ministérios. Criou-se a Escola Nacional de Administração, tendo em vista a consecução do primeiro desses objetivos, e o Departamento do Serviço Civil, visando à consecução do segundo. Interessa-se, porém, esse artigo, exclusivamente, pela organização, pelas funções e atividades principais do referido departamento.

Dois são os motivos de criação deste último pela lei de 10 de outubro de 1945. O primeiro foi casual. A lei citada e os decretos de 18 do mesmo mês que a regulamentaram, foram obra de uma comissão temporária, criada com esse propósito, no princípio de 1945, pelo General de Gaulle e junto ao seu gabinete. Cabia a essa unidade concluir seus trabalhos com a publicação dos textos da lei e dos decretos citados. Alguns destes implicavam, porém, em reformas que pareciam exigir a instituição de um órgão especial para executá-

las, mesmo porque nenhum dos existentes estava em condições de realizar essa tarefa. Por isso, decidiu-se manter a comissão em atividade, até criar-se um novo órgão cujos principais integrantes foram escolhidos dentre os membros daquela unidade (1).

Até 1945, todas as questões relativas à administração de pessoal (recrutamento, promoção, férias e medidas disciplinares) eram resolvidas pelos conselhos de pessoal dos vários ministérios. Havia, a princípio, um desses conselhos em cada departamento e, nos maiores destes, havia vários. No processo de planejamento e de adoção das normas administrativas, essas unidades, em número de vinte, estavam sujeitas ao duplo controle do Conselho de Orçamento (que intervinha em muitos assuntos através do exercício de suas atribuições em matéria financeira) e do Conselho de Estado, cujas resoluções tinham força de lei. Esse sistema muito bem engendrado mostrou-se completamente adequado até o período que se seguiu imediatamente à Primeira Grande Guerra, tornando-se, depois disso, impróprio e obsoleto.

O Conselho de Orçamento, no exercício do controle sobre as normas estatutárias baixadas pelos vários conselhos de pessoal, limitava-se, porém, a examinar seus aspectos financeiros. Como órgão incumbido de promover o equilíbrio orçamentário, é natural que não estivesse sempre disposto a favorecer as reformas, preferindo sempre considerar como melhores as medidas menos dispendiosas. Além disso, não se julgava competente para apreciar certas questões como as relativas ao recrutamento, disciplina e classificação de cargos. Ao contrário do que acontece com o Tesouro Britânico, o conselho francês não estava, de fato, em condições de desempenhar o papel de órgão central de pessoal, com amplo campo de jurisdição. Ele era, afinal, diretamente subordina-

(1) O presidente da comissão era M. Debré, *maitre des requêtes* do Conselho de Estado, desde sua eleição para o *Conseil de la République*. Seus assistentes imediatos eram Grejoin, *maitre de requêtes* do Conselho de Estado, que foi nomeado para o cargo de diretor do Departamento de Serviço Civil, cargo que ainda exerce, e Trouvé, *chef de bureau* do Ministério das Finanças que foi nomeado vice-diretor do departamento, cargo que também ainda ocupa. Os demais servidores da instituição foram recrutados nos vários ministérios.



do ao Ministro das Finanças que dirige uma grande e ativa unidade integrada, entre outros órgãos, pelos Bureaus de Taxas e Rendas, pelas alfândegas e pela Contabilidade-Geral. Ele não poderia, por conseguinte, opor-se eficientemente à adoção de certas medidas que favorecessem com exclusividade o pessoal dos serviços financeiros de seu imediato interesse. Esta circunstância foi, não raro, causa de desassossêgo e insatisfação entre os servidores do Estado.

Foi em virtude dessa razão que se decidiu criar outro órgão central, subordinado diretamente ao Primeiro Ministro que, devido à sua posição política dominante no Gabinete (posição esta oficialmente reconhecida pela primeira vez na Constituição de 1946) estava em melhor situação do que o Ministro das Finanças para proceder como árbitro em face de interesses opostos dos vários serviços do Estado e para promover, ao mesmo tempo, a necessária uniformização das diretrizes administrativas, livre das considerações de ordem orçamentária imediatas. O Departamento de Serviço Civil não substituiu o Conselho de Orçamento; longe disso, complementou, apenas, suas atividades em todos os setores em que a questão financeira não é fator predominante. No momento, os dois órgãos trabalham em regime de estreita cooperação e as relações entre as respectivas equipes são excelentes.

## II

O Departamento de Serviço Civil cumpre as seguintes atribuições:

- 1) preparar os anteprojetos de tôdas as leis e decretos que afetam o funcionalismo civil, em geral, devendo sempre ouvir o Conselho de Orçamento quando essas leis e decretos afetam questões financeiras. Caso não cheguem a um acôrdo, a questão é, então, resolvida pelo Gabinete;

- 2) classifica os cargos;

- 3) supervisiona e aprova os projetos de decretos que visam à regulamentação do recrutamento e da promoção de todos os servidores civis e,

- 4) é ouvido em todos os assuntos relativos ao aperfeiçoamento dos métodos de trabalho e da organização dos vários serviços.

O Departamento de Serviço Civil nada mais é do que um "estado-maior" incumbido de planejar, no campo da administração de pessoal, as ordens e decisões do Primeiro Ministro ou, mais comumente, do Conselho de Ministros, cabendo-lhe também zelar pelo seu fiel cumprimento. Como um órgão de "staff", o departamento não tem responsabilidades executivas; estas cabem ao conselho de pessoal de cada ministério. O departamento dispõe de um quadro muito reduzido, quadro êsse que não vai além de cinquenta servidores, inclusive o pessoal subalterno. Todos êsses funcionários trabalham em equipe e não se distribuem por subdivisões especializadas.

Muito embora o Departamento de Serviço Civil seja diretamente subordinado ao Primeiro Ministro, é de praxe delegar êsse ministro seus poderes neste setor a um Secretário de Estado que não exerce nenhuma função no Gabinete. Essa providência deu resultados realmente satisfatórios e, a despeito de algumas falhas, demonstrou ser excelente.

Isto significa, de certo, que o diretor do serviço civil depende, mais do que os membros das comissões de serviço civil dos países anglo-saxônicos, do chefe executivo a que serve. Sua posição é a de um diretor comum mas diretamente responsável perante o Ministro, devendo, em consequência, proceder estritamente de acôrdo com a vontade dêste último. Conforme já se afirmou, porém, não é da tradição francesa confundir a administração com a política partidária, respeitando os ministros êsse velho princípio. Os diretores são, além disso, mais estáveis que os titulares das pastas ministeriais, sendo excepcional o fato de mudarem os Secretários de Estado os seus auxiliares superiores sem razões muito sérias. É, também, excepcional na França uma medida de completa modificação da política em virtude de uma mudança de gabinete. Conseqüentemente, o diretor do serviço civil, como qualquer outro diretor, pode, se fôr bastante enérgico, levar avante sua política administrativa sem a interferência dos partidos políticos.

Há substanciais vantagens no fato de chefiar um ministro o Departamento de Serviço Civil, isto é, um ministro que fale em nome do *Premier*. Muitas questões relativas aos servidores públicos são submetidas à apreciação do Gabinete para que êste as decida. Isto acontece muitas vezes porque essas questões envolvem a política geral do governo ou porque as divergências em matéria de administração entre os diferentes ministérios devem ser sempre resolvidas nas reuniões do gabinete. É, porém, o Ministro do Serviço Civil que dispõe de tôda a sorte de dados e informações além de ocupar um cargo que é de grande projeção e prestígio em virtude da assistência que lhe presta uma equipe de servidores especializados, motivo por que desempenha um papel decisivo que não poderia ser desempenhado pelo Primeiro Ministro — que está sempre muito absorvido por outros assuntos — ou pelo diretor do serviço civil — que não é membro do Gabinete.

No entanto, só foi possível criar o governo francês a Comissão de Serviço Civil como órgão de "estado-maior", livre de atribuições de natureza "linha", porque a administração de pessoal nos ministérios centralizam-se aos poucos em órgãos especiais, cada um dêles sob as ordens de um diretor subordinado ao ministro. Êsses órgãos ou conselhos há muito que são inteiramente responsáveis por todos os assuntos administrativos e vão, paulatinamente, organizando-se eficientemente. Hoje, êles planejam as provas para fins de seleção do pessoal do respectivo ministério (com exceção dos recrutados pela Escola Nacional de Adminis-



tração) e deliberam sobre as nomeações, promoções, imposições de penas disciplinares e transferências. Numa palavra, eles são responsáveis por todas as decisões que afetam a situação particular de cada servidor em sua jurisdição.

Poder-se-á imaginar que o Departamento de Serviço Civil não seria capaz de exercer diretamente o controle sobre essas decisões, tomadas no setor de atividade em que se empenha, mas isto não representa a verdade. Essas decisões devem, sob pena de serem anuladas pelo Conselho de Estado, conformar-se com as normas de um sistema muito preciso de regulamentação imposto por lei ou decreto preparado pelo Departamento de Serviço Civil ou posto em vigor sob sua supervisão direta. O estatuto dos servidores públicos (lei de 19 de outubro de 1946) dispôs sobre as normas gerais a que estão sujeitas as nomeações, transferências, promoções, sanções disciplinares, assistência, bem-estar e férias. As relativas ao recrutamento e às carreiras são, porém, definidas com grandes detalhes nos decretos que se aplicam a cada um dos "corpos" de servidores civis e são conhecidos como estatuto especial desses "corpos".

O que são, afinal, esses "corpos" de servidores civis? O significado deste termo é especialmente importante porque o conceito em que se baseia não tem um equivalente na administração dos países da América. Nos Estados Unidos o servidor civil é selecionado para uma tarefa perfeitamente definida; se este servidor deseja mudar de tipo de trabalho, deve ele submeter-se a concurso. Na França, adota-se o ponto de vista de que todo servidor pertence normalmente a uma carreira, no curso da qual ele ocupa um certo número de diferentes cargos de importância cada vez maior, em carreiras de denominação diferente, cargos esses a que ascende, sucessivamente, pelo processo de promoção. Esses cargos e a maneira por que os indivíduos são aos mesmos promovidos, são precisamente descritos nos decretos a que se fez referência no parágrafo anterior. Por isso um "corpo" de servidores civis pode ser definido como grupo de servidores recrutados por meio de uma mesma prova e com direito à promoção a uma mesma série de cargos, de acordo com a regulamentação contida no estatuto especial a eles referente. Existem cerca de um milhão desses "corpos" no serviço público francês de hoje.

Por meio desse estatuto especial é possível estabelecer com grande precisão a maneira não só de recrutamento para os cargos iniciais mas, também, para promoção aos vários postos na respectiva escala hierárquica. O Departamento de Serviço Civil desempenha papel essencial no planejamento e na revisão desses estatutos extremamente importantes. Os anteprojetos preparados pelos órgãos de pessoal são submetidos à apreciação direta do Departamento que então os discute com o Conselho de Orçamento. Os textos desses documentos não são tidos como aprovados em instância final senão depois de assinados pelo Ministro do Serviço Civil e pelo de Finanças.

Com a expedição desses decretos, o Departamento de Serviço Civil e o Conselho de Orçamento podem deliberar sobre todas as medidas de administração de pessoal sem intervir na questão das nomeações. Adequadamente projetados, esses decretos possibilitam a adoção de medidas que estabelecem métodos uniformes de recrutamento e generalizam as possibilidades de carreira dos servidores civis que pertencem às várias unidades do serviço público da França. Atualmente, o Departamento de Serviço Civil concentra seus esforços nesse aspecto do problema. Muito embora tenha sido considerável o progresso já realizado na revisão geral dos estatutos, não se concluiu ainda essa tarefa.

### III

Além de suas atribuições reguladoras, o Departamento de Serviço Civil no período de 1945 em diante desempenhou importante papel na implantação de três grandes planos de reforma que foram, em ordem cronológica, os de reorganização da administração central dos ministérios, de elaboração do estatuto geral dos servidores civis e de revisão das escalas de salários. Também participou diretamente da solução dos problemas de após-guerra que perturbavam, de maneira praticamente idêntica, todos os países envolvidos na conflagração, isto é, o de assistência aos veteranos, o dos servidores admitidos a título precário em atividades de guerra e o de redução das forças a fim de realizar economias.

Por um processo de evolução, desde 1945 que a administração central dos vários ministérios foi progressivamente, identificando-se uma com as outras. (2) Cada administração central organizava, porém, independentemente, o recrutamento de seu próprio pessoal, motivo por que nem sempre era possível determinar se os funcionários destinados a ocupar os altos postos hierárquicos estavam aptos para o exercício das funções superiores ou possuíam o necessário conhecimento para desobrigar-se dos pesados encargos correspondentes com a desejada competência.

A criação da Escola Nacional de Administração assinalou o começo de uma reforma cuja execução levou alguns anos e cujas principais características são as seguintes :

1. Adoção de princípios comuns de organização nas administrações centrais.
2. Divisão dos servidores, em cada administração central, de acordo com o respectivo nível de capacidade profissional, em quatro grupos muito semelhantes às classes em que se divide o funcionalismo britânico : a) classe administrativa (*les administrateurs civils*), recrutados pela Escola

(2) A administração central de um ministério abrange todos os serviços desempenhados em Paris e sob as ordens diretas do Ministro. Esses serviços dirigem e coordenam as atividades dos órgãos "externos" do mesmo ministério, situados nas várias regiões, departamentos e *arrondissements* da França.



Nacional de Administração; b) classe executiva (*les secrétaires d'administration*), recrutados, por meio de concurso comum para todas as administrações centrais, classe essa que trabalha em contato direto com os *administrateurs civils*; c) a classe burocrática (*les adjoints administratifs*), e d) o pessoal subordinado (estenógrafos, dactilógrafos, etc.).

3. A adoção de medidas gerais que permitem aos servidores o acesso às posições superiores por concurso (para a metade das vagas) ou por promoção (para dez por cento das vagas).

O estatuto geral dos servidores civis, datado de 19 de outubro de 1946, é, principalmente, um código da legislação que de há muito vigorava na maioria dos ministérios. Esse código introduziu, porém, certas modificações, das quais a mais importante foi o reconhecimento do direito de sindicalização do servidor civil (direitos esses que até então lhes fora negado por lei, apesar de ser há muito tolerada, na prática, a sindicalização) e a introdução de um sistema geral de representação do pessoal para fins consultivos sobre todos os assuntos de interesse direto para o funcionalismo.

Constitui hoje esse sistema três espécies de órgãos: *comités técnicos* e o Supremo Conselho do Serviço Civil. A metade do número dos membros de cada uma dessas unidades é formada pelos chefes e a outra metade pelos representantes do pessoal. Nos casos de nítida discordância de opinião entre os dois grupos, o presidente de cada órgão, que é, via de regra, um representante dos quadros de supervisores, tem voto de Minerva. Todos esses órgãos funcionam como entidades de caráter permanente consultivo.

O Conselho Supremo funciona junto ao gabinete do Primeiro Ministro; mas os *comités* administrativos e técnicos integram a estrutura dos vários ministérios ou são subordinados aos diretores de pessoal de cada um deles. Os primeiros representam o pessoal da chamada classe dos *administrateurs civils*, em cada unidade ministerial, sem levar em conta o órgão específico a que pertence esse pessoal, e os segundos, ou *Comités Técnicos*, representam os servidores de um mesmo órgão, sem levar em conta a classe a que pertencem.

Um ministro pode consultar o *comité* de sua pasta antes de proferir uma decisão que afete a situação particular de qualquer um de seus subordinados (em matéria de promoção, transferência, punição, etc.). Nos casos de promoção, são consultados os *comités* para que estes informem sobre a classificação do pessoal, os quais participam da preparação das listas de candidatos ao acesso.

Nos casos de disciplinamento, nenhuma pena pode ser imposta a um servidor sem ouvir-se o *comité* que, em tais casos, é chamado de conselho disciplinar. O ministro, porém, não é obrigado a acatar a opinião desse conselho. Se, em matéria de disciplina, o ministro impõe uma penalidade

mais ou menos severa do que a proposta pelo *comité*, este tem o direito de apelar para o Supremo Conselho do Serviço Civil. Do ponto de vista da lei o ministro não é obrigado a acatar a opinião desse conselho mas, na prática, ele sempre a respeita.

O número dos *comités* técnicos é muito menor. Eles desempenham, além disso, funções diferentes das desempenhadas pelos *comités* administrativos, porque tratam apenas das questões relativas a todo o pessoal de um determinado órgão ou de um grupo de órgãos e não dos casos individuais. Tais questões abrangem os regulamentos, as ordens de serviço, as instruções gerais, a organização e as relações entre os subordinados e os superiores. Esses *comités* devem ser ouvidos antes da execução de qualquer reforma de um serviço ou grupo de serviços em seu setor de jurisdição. Há um *comité* técnico junto ao gabinete de cada ministro e cada um dos departamentos mais importantes nos vários ministérios tem também o seu *comité*. A representação do pessoal nessas unidades não é escolhida por meio de eleição; é, ao contrário, nomeada pelo ministro de Estado, conforme as sugestões das grandes organizações de classe.

O Supremo Conselho do Serviço Civil, por outro lado, é órgão consultivo do Primeiro Ministro. Nos termos da lei, sua jurisdição está limitada aos assuntos de interesse geral do funcionalismo. Nos casos individuais, funciona apenas como órgão de apelação (em média de quatro ou cinco por ano). Fora disso, trata dos assuntos que afetam o serviço civil de um modo geral (classificação de cargos, salários, etc.) ou um grupo de servidores civis em particular, pertencentes a vários ministérios.

O Conselho em causa é constituído por vinte e quatro conselheiros. Seu presidente é o Ministro do Serviço Civil cujo voto é o de Minerva no caso de verificar-se empate na votação. A administração é, no caso, representada pelo diretor executivo do Departamento do Serviço Civil, pelo diretor do orçamento e pelos diretores dos órgãos mais importantes. Os representantes de pessoal são nomeados por decreto do gabinete conforme as recomendações das organizações de classe mais prestigiosas.

Uma revisão geral da classificação de todos os cargos do serviço público francês teve início em abril de 1946 e terminou em julho de 1948. Dois problemas eram, na época, difíceis de serem resolvidos porque estavam logicamente separados um do outro mas, na prática, estavam intimamente ligados. Sentiu-se, desde 1945, que era necessário elevar os salários pagos pelos empregadores privados; mas não se podia determinar a proporção do aumento antes de serem todos os cargos reclassificados numa base sólida. Desde 1930 que não se tentava, a sério, uma tal reclassificação, tendo mudado muito desde aquele ano o caráter e a relativa importância de muitos cargos.



A complexa tarefa de reclassificação, tarefa essa que envolve boa dose de determinação do valor do trabalho correspondente a cada cargo e, em várias ocasiões, um acúmulo de recursos ao gabinete, não será descrita em detalhes aqui. Basta dizer que dois aspectos principais a distinguem das tarefas anteriores da mesma natureza. Em primeiro lugar, os *comités* descritos anteriormente e o Supremo Conselho do Serviço Civil desempenharam papel relevante nessa moderna reclassificação. Com a assistência desses órgãos consultivos, os casos de injustiça e os motivos de conflitos (que talvez fôsssem em outras circunstâncias postos à parte) foram devidamente examinados, o que permitiu reduzir ao mínimo a intervenção do Parlamento nesse setor. Em segundo lugar, tudo se fez para defender os níveis de salários contra as flutuações da política econômica do governo. Como acontece na maioria dos países, os aumentos gerais de salários resultantes da elevação do custo da vida foi proporcionalmente maior para as classes menos favorecidas. A consequência disso é um quase nivelamento dos salários, de maneira que os servidores civis melhor qualificados deixam de interessar-se pelos cargos superiores àqueles que ocupam.

Visando estabelecer a necessária equidade em matéria de salários, deu-se a cada classe de cargos um índice na hierarquia geral (ou dois números correspondentes ao início e ao fim da carreira naquela classe). O índice mais baixo na hierarquia foi fixado em 100 marcando o salário inicial dos empregados de qualificações mais elementares, tais como os servidores braçais. O índice mais elevado foi fixado em 800, marcando o fim de carreira dos empregados de nível mais alto, tais como os diretores dos órgãos mais importantes das administrações centrais.

Assim, todas as classes foram atingidas pelos índices de 100 a 800, sendo cada vez mais elevado o índice conforme se elevava na escala das qualificações profissionais e das responsabilidades. Bastou fixar o nível de salário correspondente ao índice 100; os valores de todos os demais índices foram fixados automaticamente, derivando-se do primeiro, enquanto permanecia inalterável a relação entre os salários de todos os servidores públicos.

Deve-se lembrar nestas alturas que, além de seus salários, os servidores do governo francês percebem duas espécies de abonos: o auxílio para custeio de moradia e destinado a sanar as diferenças do custo de vida entre as diferentes cidades, e o abono de família, pago de acordo com o número de filhos e visando a equiparar o custo da respectiva manutenção. Esses abonos diferem dos salários porque 1) não dependem da qualificação profissional do servidor e 2) não implicam em aumento de descontos para o fundo de aposentadoria.

#### IV

O problema dos veteranos tem dois aspectos principais. Primeiro, era necessário premiar os servidores públicos que serviram às forças armadas, oferecendo-lhes postos administrativos pelo menos iguais e, em alguns casos, superiores aos obtidos pelos seus colegas que prestaram serviços militares. Segundo, era necessário amparar os veteranos, estranhos aos quadros do funcionalismo, que perderam os respectivos empregos em virtude da guerra ou que, devido ao fato de serem muito jovens por ocasião do início da luta, quando foram mobilizados, não tinham recebido ainda completo treinamento profissional.

O problema dos veteranos surgiu, de certo, logo depois da Primeira Grande Guerra, tendo as autoridades, desde então, tomado várias medidas tendentes a resolvê-lo. Os servidores públicos que foram mobilizados obtiveram vantagens sob a forma de abono em tempo de serviço, isto é, em antiguidade.

O tempo que os funcionários passaram nas forças armadas era não só contado integralmente como se não estivessem afastados do serviço público civil, como ainda era acrescido de 30 a 40 por cento a fim de favorecê-los nas promoções. Duas séries de medidas foram tomadas no caso dos veteranos estranhos ao serviço público. A primeira dessas medidas, posta em prática aliás depois da Primeira Grande Guerra, foi a de reservar para eles um certo número de lugares nos órgãos públicos, principalmente os lugares de nível subalterno. A segunda que foi posta em prática pela primeira vez depois de 1945, era a instituir-se provas especiais para os veteranos, provas essas que só eles podiam prestar não só para a obtenção do diploma universitário como para o ingresso no serviço público. A lei básica sobre o assunto foi a de 15 de junho de 1945, publicada antes da criação do Departamento do Serviço Civil mas que foi, mais tarde, por este órgão administrada.

As dificuldades financeiras de após-guerra e a circunstância de que um certo número de órgãos públicos criados durante ou logo após o término do conflito foram aos poucos deixando de ser úteis conforme se normalizavam as atividades administrativas, levaram o governo, sob a pressão da opinião pública e do Parlamento, a considerar um plano de redução do número de servidores públicos. O Serviço civil é, porém, constituído por dois grupos distintos: o dos que pertencem aos serviços permanentes do Estado (*fonctionnaires titulaires*) e o dos servidores admitidos a título precário, recrutado para suprir as necessidades temporárias de pessoal. Parecia ser medida normal a operar-se, a projetada redução, à expensa desse segundo grupo.

Mas, na realidade, muito embora a redução proporcionalmente maior fôsse feita nesse grupo,



também muito se reduziu o número dos integrantes do primeiro. Acontece, porém, que um certo número de servidores extranumerários ingressou na categoria dos efetivos.

Dois fatores contribuíram para criar essa situação. Em determinados casos, os servidores instáveis mostraram-se mais capazes do que os estáveis. Em outros (especialmente no setor dos empregados subalternos), o pessoal considerado temporário só o era no nome. Muitos, na verdade, foram recrutados para servir nos novos órgãos que foram apresentados ao Parlamento como provisórios ou temporários (o Parlamento mostrava-se contrário à ampliação das funções do Estado). Verificou-se com o tempo, porém, que esses novos órgãos eram úteis, tendo mesmo consolidado eles as respectivas posições sem, no entanto, promoverem a mudança da situação de seus servidores.

Por esses motivos, quando se decidiu promover a falada redução concordou-se que, em cada caso, o mérito profissional do servidor temporário e o do estável, devia ser objeto de comparação, afastando do serviço o menos capaz, pouco importando no caso a sua condição. Uma vez procedida a solução, decidiu-se resolver definitivamente o problema do servidor temporário não dispensado conferindo-lhe estabilidade, isto é, transformando-o em titular.

As duas leis básicas sobre a matéria foram a de 5 de setembro de 1947, chamada lei de dispensa do pessoal e que estabeleceu os princípios que regeram a separação dos bons e maus servidores nos órgãos obrigados a reduzir seu pessoal, e a lei de 5 de abril de 1950 que permitiu a conversão de pessoal temporário em pessoal titulado.

A lei de 3 de setembro de 1947 dispôs sobre 1) a ordem em que se devia proceder à separação planejada (em ordem inversa a do seu mérito profissional, mas salvaguardando os interesses de certas vítimas da guerra que tinham direitos de prioridade); 2) a escala de indenizações pagas aos servidores a serem dispensados. Neste particular, os servidores titulados tiveram melhor tratamento do que os temporários. Caso tivessem mais de quinze anos de serviço público, tinham direito a uma pensão e, se tivessem menos, recebiam uma indenização calculada na base do número de anos completos de atividade no serviço público. Os temporários, no entanto, só tinham direito à indenização prevista em seus contratos de trabalho. Dispôs, também, a lei sobre uma série de medidas visando à readmissão dos dispensados na base de direitos aos cargos em que se verificassem vagas com o correr do tempo.

O número de servidores dispensados depois de 1947 atingiu a casa dos cem mil ou, seja, dez por cento do funcionalismo francês. Depois disso,

readmitiu-se um terço desse número nas vagas ocorridas nos vários serviços do Estado.

O cumprimento da lei de 3 de setembro de 1947 foi quase integral. O da lei de 5 de abril de 1950 porém, logo que teve início criou sérias dificuldades, mesmo porque era uma questão delicada introduzir nos chamados *corpos* de servidores efetivos, selecionados por concurso, pessoas que possuíam, sem dúvida, grande experiência, mas que foram recrutadas ao acaso. Instituíram-se, porém, os cursos preparatórios ou de treinamento para fins de seleção de modo que se pudesse esperar, ao findar-se o ano de 1951, ter desaparecido completamente do serviço civil francês o servidor admitido a título precário.

## V

Pode-se dizer, à guisa de conclusão, que as principais diferenças entre o Departamento do Serviço Civil da França e a Comissão do Serviço Civil dos Estados Unidos são as seguintes:

1. Muito embora em ambos os países o órgão central de administração de pessoal esteja diretamente subordinado ao Chefe Executivo, na França ele é dirigido por uma única pessoa sob as ordens imediatas de um Ministro que assume especialmente as responsabilidades pelos serviços, ao contrário do que acontece na América do Norte onde o órgão é dirigido por uma comissão. Por essa razão, a continuidade de diretrizes pode ser melhor assegurada no segundo país mas a presença na solução dos problemas é maior no primeiro.

2. A Comissão de Serviço Civil dos Estados Unidos não raro intervém nos negócios de administração de pessoal (recrutamento, seleção, promoção, disciplina, etc.) o que justifica a necessidade de possuir uma numerosa equipe de funcionários que atue apenas de modo indireto e através de instruções reguladoras.

3. O papel dos diretores de pessoal nos ministérios franceses é mais importante do que o de seus correspondentes norte-americanos. Na França eles são os únicos responsáveis pela administração de pessoal na prática, mas sua liberdade de ação em certos setores é mais limitada do que a desfrutada pelos diretores de pessoal dos órgãos públicos americanos porque eles devem conformar-se com os regulamentos que são muito mais precisos.

Dêsse ligeiro confronto, pode-se tirar a conclusão de que, se por um lado o órgão central de pessoal é indispensável à administração eficiente do Estado moderno, sua organização e as condições em que funciona devem, por outro lado, variar consideravelmente, adaptando-se às peculiaridades históricas e políticas de cada país.



# ADMINISTRAÇÃO GERAL

PESSOAL

## Eu sou um Burocrata

WYCLIFFE ALLEN

(In Public Administration Review — n.º 2, 1951)

**S**EGUNDO a imprensa e o *Congressional Record* eu sou aquêlê que come à farta da panela do tesouro público. Sou a encarnação da indolência em tôdas as épocas. Vivo à custa dos salários que meus compatriotas ganham com o suor do seu rosto e dos lucros das indústrias que contribuem para os cofres do Estado pagando elevados impostos.

A essa existência de parasita eu dou, porém, aparentemente, pouco valor. Supõem que passo, todos os dias, oito horas cochilando como um gato e só interrompo essa sonolência para arrastar a minha pena sôbre o papel. Acreditam que eu forjo o formalismo em proporções alarmantes e que me defendo contra os reformadores por meio dos *lobbies* que mantenho junto ao Congresso Federal. A indústria cinematográfica e os caricaturistas acham que sou um ótimo exemplo do ridículo.

Seja lá o que fôr, a verdade é que represento uma parcela de inteligência, do braço e das pernas por cujo intermédio as esperanças e aspirações do povo se concretizam. Durante a guerra — e em tôdas as situações de crise verificadas em tempo de paz — a maquinaria administrativa de que sou peça é um instrumento essencial em qualquer plano nacional de realizações. No entanto, seja qual fôr minha eficiência como burocrata, minha lealdade ao govêrno é sempre indiscriminada e constantemente posta em dúvida.

Há anos que se exige a identificação dactiloscópica de todos os nossos servidores públicos, enviando-se cópias das respectivas impressões ao Bureau Federal de Investigação. Apesar disso, o Congresso ainda recentemente concedeu um crédito de vinte milhões de dólares para novas investigações em tôrno de minha pessoa. E' questão de menor importância o fato de eu ter sobrevivido.

Agora, depois de investigado, identificado, fichado e reinvestigado, sou um leal funcionário federal — ocupante de um cargo público. Como é consegui? Bem, apesar da opinião contrária do público, lutei por isso.

Tudo começou com uma descuidada pergunta feita no colégio, durante um bate-papo à borda da piscina; já pensou no serviço público? Pensei na administração municipal, de condado, estadual e federal. Eliminei, de início, a de condado; os serviços públicos das unidades dêsse nível segundo me pareciam eram o *continente negro* da organização governamental americana. Restavam, pois, as municipalidades, os Estados e a União. Cada um apresentava, porém, sérios obstáculos. Eles enfrentavam, de várias maneiras, o problema de defender a tese de que as decisões políticas são a própria essência da democracia, promovendo ao mesmo tempo a eficiência dos trabalhos administrativos e a experiência da administração.

Depois de um ano de intensos esforços na faculdade, consegui um emprêgo numa firma de engenheiros inteiramente empenhada em trabalhos técnicos e de organização para os governos de condado, municipais, estaduais e nacional, mas a guerra lançou-me no serviço civil das forças armadas. Quando veio a paz, pleiteei através de concurso (e venci), um emprêgo público, dêsses que são considerados como bem pagos na administração federal (bem pagos de certo, à vista dos níveis de salários dos servidores públicos e não de outros empregados).

Dessa maneira, você, contribuinte, vem pagando meus vencimentos, direta ou indiretamente, há uns quinze anos de atividades civis ou militares. O que significa para você o meu trabalho? Como muitos outros burocratas, desempenho um pequeno papel no plano de elevação dos índices de eficiência dos serviços que lhe são prestados em troca do que você paga ao govêrno. Muitas cidades e Estados podem, agora, fazer com que muitas indústrias (ditas *eficientemente administradas*) pareçam, em comparação com o serviço público, viver sob o regime do papelório. Nos últimos vinte anos, o interêsse pela administração eficiente proliferou entre as autoridades públicas. Além dos cursos noturnos comuns e dos cursos por correspondência atendidos por uma grande quantidade de burocratas ambiciosos, os administradores-“chave” das cidades, dos Estados e da



União procuram fazer cursos especializados nas universidades, por sua própria conta e nas horas vagas. Administradores municipais viajam à noite, atravessando metade de um Estado do meio oeste americano a fim de promoverem seminários semanais sobre técnica de administração, tendo por material didático o distribuído pelos cursos por correspondência. As autoridades financeiras, os lançadores municipais, os especialistas em pessoal, os interessados pela administração de obras públicas hoje estudam por correspondência no *Institute for Training in Municipal Administration* e fazem cursos de extensão nas respectivas cidades a fim de obterem diploma superior. Seu instrumento de aferição do sucesso anual não é o lucro financeiro pessoal mas a eficiência de seu serviço. Muitas atividades — dos órgãos do governo ou de outros quaisquer — são suscetíveis de uma análise de custo e, em alguns setores, tem sido mesmo empregada com êxito essa análise. Realmente, pode-se encontrar peritos em custo, contadores especializados, engenheiros industriais, etc. no serviço público, muito embora não tenham os títulos de seus correspondentes nas empresas privadas. Todos eles são burocratas como eu!

De vez em quando leio, com inveja, a descrição dos processos de contabilização das organizações industriais. Uma indústria pode confiar quase inteiramente nas vendas que faz ao governo para obter seus lucros; mas os processos "protecionistas" e geradores do formalismo que o público me impõe não se estendem a essa indústria. Toneladas de regulamentos, as inspeções, as tomadas de contas internas, os registros *a posteriori* das despesas, a Contadoria-Geral e a Comissão de Serviço Civil... Tudo isto foi criado por você através de leis tão minuciosas que a conclusão a tirar das mesmas é inevitável. Você não confia em mim para executar o trabalho e por isso estabelece sérias restrições, salvo se trabalho numa empresa privada.

Você pretende defender a integridade dos negócios públicos por meio do formalismo. Tenho visto gente capaz lutando, durante vários anos, para romper normas administrativas estreitas, desnecessárias e custosas. A maior parte delas foi criada pelo seu medo a minha pessoa e a meus companheiros de trabalho, medo êsse que se comunicou aos seus representantes no legislativo.

Os que procuram lesar o governo ou a justiça, se escondem do serviço público federal, com suas autoridades controladoras, com seus exames de escrita feitos pela Contadoria-Geral e com seus vários organismos de investigações, inclusive os agentes do fisco e os do Bureau Federal de Investigação. Não obstante, você amarra os servidores públicos com um controle triplice de seu trabalho e um volume considerável de detalhes. Nossa contabilidade não visa, principalmente, a um propósito administrativo útil.

O seu objetivo é que ela seja mantida de tal maneira que a Contadoria-Geral possa fazer uma

tomada de contas mais fácil e que, também, possa servir para atender rapidamente aos pedidos de informações do Congresso.

Você nos fez admitir pessoal em 1950 pelos métodos que já foram considerados como motivo que, em 1880, levou um candidato a emprego público a assassinar o Presidente Garfield. Você nos obriga a disciplinar os servidores públicos com instrumentos que datam do tempo da Rainha Vitória. Você nos faz admitir pessoal por meio de decretos. Quando seus representantes no Congresso cortam as dotações, as disponibilidades que resultam da medida são cumpridas de acordo com regulamentos que são aplicados de tal maneira que os Chefes Mecânicos ou Artilheiros Navais com vinte anos de experiência são afastados da atividade enquanto um veterano da última guerra, com um ano apenas de serviço, continua em exercício enquanto demonstrar "boa eficiência". "Boa", no caso, representa muito menos do que "média". Carreira? O que acontece com vinte anos de treinamento e experiência que o governo perde? Você acha que isto é um desperdício de dinheiro e de homens? No entanto, você não procura corrigir essa falha, você, por intermédio de seus representantes!

Não são só os desperdícios que precisam ser corrigidos. Há iniquidades graves a sanar. Considerando seu desejo de promover a melhoria da administração, nós, os burocratas, descobrimos as três razões de não ter você, até hoje, comunicado aos seus representantes no legislativo os seus pontos de vista a respeito do assunto. Em primeiro lugar, você não se interessa realmente pelo assunto. O governo só existe para você como objeto de crítica nos momentos de lazer, após o jantar. Não afeta sua vida de outro modo.

Em segundo lugar, você raciocina em função de programas e idéias mas não de detalhes a que se deve ater a execução desses programas. É provável que seu representante no Congresso pense da mesma maneira. Uma "comissão econômica" na Câmara ou no Senado podia, se quisesse trabalhar, socilitar o concurso da Contadoria-Geral, da Comissão de Serviço Civil e do Bureau de Orçamento a fim de assisti-la no preparo das medidas de limitações dos gastos federais, mostrando os anacronismos administrativos das comissões e os desnecessários detalhes incluídos na legislação atual.

Terceiro, você é, sem dúvida, membro de um ou mais grupos de pressão que influenciam os respectivos representantes no legislativo no sentido de obter leis que lhes sejam favoráveis ou para expor ao Congresso seus pontos de vista como se fôsem representativos da "opinião pública". Seu grupo pode concentrar suas atenções no governo federal, visando a obtenção de favores econômicos diretos, como fazem os grupos operários e a Associação Nacional de Manufatureiros. Também pode você esperar que o governo federal alivie a consciência de cada um



por não ter feito nada por sua própria conta, isto é, nada do que deseja que o governo faça. Nesse sentido, as leis que criam privilégios para os veteranos no serviço civil federal são de interesse apenas quando são comparadas com as normas que vigoram nas empresas particulares relativamente à mesma classe de empregados. Finalmente, seu grupo de "pressão" pode concentrar a atenção no governo federal, tomando-o como instrumento de defesa de convicções éticas, teológicas, econômicas ou sociais que afetam nossa maneira de viver. Assim, pode ser esse grupo responsável por uma nova lei básica. As leis, porém, devem ser administradas.

Os órgãos federais são, pois, criados para atender necessidades. De um modo geral essas necessidades são sugeridas aos parlamentares pelo respectivo eleitorado. Se você tiver o cuidado de passar em revista os acontecimentos que culminaram na criação de "mais um" órgão federal, você poderá encontrar o espírito da medida no seu próprio círculo. Quando o relatório de uma comissão de reorganização nomeada pelo Presidente da República, ou seja, da Comissão Hoover, ameaça o órgão independente que é de seu interesse, em seu protesto angustioso contra a reforma da unidade, você esquece a melhoria que pode dela resultar para os serviços públicos. Quando se reclama economia, você exige que todas as verbas sejam cortadas, menos a do órgão que interessa ao seu grupo. Os cortes iniciais no orçamento, cortes esses recomendados pelas comissões de finanças do Senado e da Câmara, desaparecem e o orçamento afinal aprovado pode até ser maior do que o proposto pelo Executivo. Dessa maneira, eu, o burocrata, acabo ficando com a batata quente nas mãos e não posso soltá-la.

Não há ninguém que possa ficar com ela. Munido dos necessários recursos para executar um programa, admiti pessoal para realizar o trabalho. Imediatamente surge a grita: "funcionários demais", "desperdício burocrático", etc. etc.

Sim, eu sou um burocrata, um ocupante de cargo público! Isto é para mim motivo de orgulho como também o é o fato de que trabalho com outros burocratas empenhados em executar os trabalhos do governo federal da maneira mais eficiente que lhe permitam. É natural que haja alguns zangões entre os servidores públicos mas seu número é, para surpresa geral, muito pequeno. Você encontrará seus equivalentes nas empresas privadas, em igual número ou em número ainda maior.

A política partidária não constitui problema na administração federal. Como nas empresas privadas, é a política dos altos cargos que causa a ruína, política essa baseada em grupos, pessoas e ambições. Mesmo assim, não temos um sexto vice-presidente encarregado da sala de lanche da diretoria, vice-presidente esse que nada mais é do que uma pessoa relacionada com o presidente do conselho da empresa.

O governo federal é a maior empresa da terra. Muitos de seus males administrativos são comuns a todas as organizações públicas ou privadas, que sofrem o mal da grandeza. Muitos de seus vícios só poderão ser corrigidos quando os indivíduos e os grupos olharem para além de seus interesses especiais e aceitarem, ocasionalmente, as recomendações "burocráticas" no interesse de todos. O governo federal tornou-se grande porque as necessidades reais ou imaginárias do povo foram consubstanciadas em lei pelos seus representantes. O único lucro possível para o governo deve ser expresso em termos de serviços prestados no momento ou de recursos humanos e físicos reservados para a posteridade. Trabalhar para uma tal empresa é uma incumbência que requer muito mais de oito horas de trabalho, embora eu seja um burocrata! Você levaria um verdadeiro choque se soubesse o prazer que sinto em evitar o formalismo aqui e melhorar o processo acolá! Sabe por que? Eu também sou contribuinte.



## SELEÇÃO

## A Contribuição dos Advogados para o Sistema do Mérito

H. ELIOT KAPLAN

(In Good Government, n. 4, Vol. LXVIII, 1951)

*Este artigo é a síntese de um relatório apresentado ao "Survey of the Legal Profession" que obtém grande parte do material de que necessita por meio de pedidos endereçados às autoridades competentes nesse setor profissional para que estas lhe forneçam dados sobre certos e determinados assuntos que interessam a seu campo de estudos.*

*Cópias desses relatórios, uma vez aprovados os respectivos originais pelo "Survey Council's Committee on Publications", são distribuídas pelas revistas, jornais e periódicos especializados em direito, para fins de divulgação.*

*Dêsse modo, as informações contidas nos referidos documentos são prontamente transmitidas a todos os profissionais da advocacia americana, assim como ao público em geral, criando sua posterior publicação excelentes oportunidades para que sejam criticados e corrigidos ou para que sejam objetos de sugestões.*

*Uma vez concluído o trabalho da instituição, planeja o seu conselho apresentar um relatório completo de suas atividades, relatório êsse que conterà suas descobertas, conclusões e recomendações.*

N O setor da administração pública, nenhuma classe profissional desempenhou papel mais singular do que o desempenhado pelos bacharéis em direito. A procura de advogados para que participem da política e as íntimas ligações que muitos deles mantêm com a direção dos partidos, têm sido, muitas vezes, motivo de admiração, de censuras e, não raro, de galhofas; mas, como acontece

em tôdas as camadas sociais, há líderes que servem aos de seu grupo visando, principalmente, ao interesse público, sem levar em conta os interesses da fortuna particular, sacrificando, às vezes, até a própria saúde, além de se exporem mesmo às violências de ordem física na luta que travam na sociedade em defesa de elevados princípios. Não é possível encontrar, porém, melhor exemplo de liderança e de auto-sacrifício entre os homens que labutam nos fôros da América do que os registrados na história da reforma do serviço civil dos Estados Unidos.

*Advogados — Os Primeiros Cruzados* — Foram os bacharéis em direito os membros da ilustre irmandade de reformadores do serviço civil, êsses mesmos que foram e ainda são os mais notórios modelos de altruísmo em matéria de zelo pela elevação dos costumes políticos de nosso tempo, neutralizando a ação dos exploradores de muitas e esbulhadas áreas de jurisdição governamental. Entre êsses primeiros cruzados, os líderes da classe dos advogados ocuparam as posições de timoneiros.

O impulso que deram à reforma do serviço público foi inspirado não só pelo desejo de sanear a maquinaria política como, também, pelo profundo interesse que dispensam à questão do aumento da eficiência da administração. Isto não constitui razão de surpresa se considerarmos o interesse das empresas privadas pelos governos nacional, estaduais e locais e pelo respectivo custo. Os advogados, que muito comumente orientam os representantes e porta-vozes da indústria e do comércio, têm, naturalmente, ciência dêsse fato.

Lincoln Steffens, no entanto, apreciando as reformas políticas operadas no século dezenove e no início do vinte, não deu crédito integral à signi-



ficativa parte representada por advogados proeminentes na eliminação ou, pelo menos, na limitação do sistema de despojos nas nomeações para os cargos públicos. Na verdade, a tendência da maioria dos estudiosos de governo, como também da maioria dos acadêmicos, foi e ainda é para menosprezar a influência exercida pelos advogados sobre os problemas cívicos. Alguns desses estudiosos nos dão a impressão de que a luz das virtudes públicas se irradia principalmente de suas bancas de estudo ou emana de suas monografias eruditas e de seus relatórios volumosos e coletores de poeira. Muito embora grande número de cientistas políticos ande com a cabeça no ar, as reformas, orientadas pelos advogados imbuídos de um idealismo prático, têm as respectivas bases firmemente plantadas na terra.

*Atividades Cívicas* — A história da reforma do serviço civil nos Estados Unidos, apesar do ceticismo com que são vistas as suas conquistas (e quem é capaz de afirmar que já atingiu essa reforma seus reais objetivos?) oferece um exemplo ilustre da prática do civismo numa democracia. O propósito deste artigo não é o de louvar as realizações de uma das mais antigas instituições cívicas da América do Norte, a *National Civil Service League*, organizada em 1881, e que merece boa parte do crédito no setor das reformas de nosso serviço público, mas sim, definir, dentro de uma real perspectiva, a contribuição prestada ao sistema do mérito pelos membros da classe dos advogados.

Entre os pioneiros da reforma operada na administração pública, salientam-se grandes figuras de cultores do direito como as de *Carl Schurz*, o grande patriota alemão; *Dorman B. Eaton*, que foi encarregado pelo Presidente Hayes de estudar a reforma do serviço público britânico e mais tarde, um dos primeiros membros da *Civil Service Commission* dos Estados Unidos; *George William Curtis*, que perdeu a vida combatendo pela causa da reforma administrativa; *Theodore Roosevelt*, que brandiu sua pesada bengala em defesa dessa causa como de muitíssimas outras; *Charles E. Hughes*, que, caracterizando o dispositivo da Constituição de New York relativo ao sistema do mérito como uma das maiores contribuições para a eficiência governamental, considerou o movimento de que foi resultado como base em que todas as outras reformas deviam apoiar-se, e *Grover Cleveland*, que arriscou sua carreira política com seu apoio à lei de serviço civil que fôra, havia pouco,

posta em vigor, resistindo à tempestade que a referida lei de início desencadeara.

A esses nomes, podemos acrescentar os de *Woodrow Wilson*, *William H. Taft* e *Franklin Delano Roosevelt*, assim como os de outros que desempenharam importantes papéis na implantação do sistema do mérito, entre os quais merecem citação *Moorfield Story*, *Charles Frances Adams*, *Franklin Mac Veagh* e *Henry L. Shattuck*, de Massachusetts; *Lucius B. Swift* e *William Dudley Foulke*, de Indiana; *Charles J. Bonaparte*, de Maryland; *Joseph H. Choate*, *Elihu Root*, *John Jay*, *Horace White*, *Levi P. Morton*, *Ansley Wilcox* e *George W. Wickersham*, de New York; *Robert D. Jenks*, *George Bursnham* e *William W. Montgomery*, de Pennsylvania; *John A. Butler*, de Wisconsin; *Newton D. Baker* e *Francis O. Pendleton*, de Ohio, este último autor do projeto de lei que tomou o seu nome, o *Pendleton Act*, de 1883.

#### CASOS DO SERVIÇO PÚBLICO CIVIL

Não há exemplo mais vivo da influência exercida pela Ordem dos Advogados Americanos sobre a reforma do serviço público do que o de New York. Nesse Estado, a reforma foi patrocinada pela *New York Civil Service Reform Association*, sociedade em que predominavam e ainda predominam os bacharéis em direito desde que 90% de seus filiados são profissionais da advocacia. Essa pequena instituição foi responsável, em 1883, pela aprovação da primeira *Civil Service Law* do New York, resultante de um projeto então apresentado à câmara local por Theodore Roosevelt. Foi, também, a patrocinadora da providência que implicou na introdução do dispositivo de garantia do sistema do mérito na constituição estadual, isto em 1894; dispositivo esse de autoria de *Elihu Root* e *Joseph H. Choate*. Grande parte das medidas de aperfeiçoamento introduzidas no sistema resultou dos esforços dos sucessores desses homens. Entre os advogados mais proeminentes que são membros da associação, contam-se valores como *Charles C. Burlingham*, *Samuel H. Ordway*, *Nelson Stanley Spencer*, *Everett P. Wheeler*, *Henry Deforest Baldwin*, *Thomas D. Thatcher*, *Richard Welling* e *Nicolas Kelley*.

A *New York Civil Service Reform Association* prestou um serviço singular ao público no último quarto do século. Por intermédio de seu *Law Committee*, cujos componentes trabalham voluntária e graciosamente, patrocinou e iniciou nos tri-



huns uma série de processos visando impor o cumprimento ou a interpretação prática das leis reguladoras da função pública. Oitenta e cinco por cento desses casos obtiveram ganho de causa nos tribunais ordinários e mais de metade dos restantes foram ganhos na Corte de Apelação. Em todos eles — exceto em dez casos — obteve êxito a Associação, o que seria motivo de inveja para qualquer banca de advogados. Todas as causas em questão foram patrocinadas pela unidade com o único objetivo de defender o bem público, despendendo nisso apenas o numerário indispensável ao atendimento das despesas iniciais dos processos, etc. Estima-se que as economias advindas dessas providências da instituição para a bolsa dos contribuintes, direta ou indiretamente, atingem anualmente a casa dos dez milhões de dólares.

Uma das causas patrocinadas pela Associação evitou que um antigo prefeito conseguisse obter uma pensão de duzentos e cinquenta mil dólares. Outra teve por resultado a exclusão das folhas de pagamento de centenas de empistolados nomeados ilegalmente para a Secretaria de Saúde, nomeações essas que teriam sido planejadas e decididas nos círculos políticos. Um terceiro processo pôs fim à admissão de um churrilho de Salva-Vidas que, conforme se descobriu, não sabiam nadar. Um quarto terminou com a eliminação do método, há muito praticado, de isentar certas pessoas do necessário concurso com o pretexto muito especioso de que o cargo que deviam ocupar era da confiança da autoridade nomeadora.

**Integridade do Sistema do Mérito** — A maioria dos processos e causas a que se fez referência, envolviam importantes princípios relativos à defesa do sistema do mérito. Num dos casos, firmou-se a jurisprudência de que ninguém poderia alegar o direito a uma nomeação sem submeter-se antes a um exame da Comissão de Serviço Civil. As consequências dessa norma foram, conforme se pode facilmente compreender, as de manter os políticos à distância, evitando que pilhassem o serviço público e usassem o sistema de pensões em vigor como uma *burra farta* à sua disposição. Noutro processo eliminou-se a confusão reinante relativamente à interpretação e aplicação dos dispositivos constitucionais que dão preferência aos veteranos nas nomeações para o serviço público civil. Estes são apenas alguns exemplos das contribuições dos líderes da classe dos bacharéis em direito de New York para a vitória da causa da reforma administrativa.

Num passado não muito remoto, os guardiães do sistema em Massachusetts foram *Richard Henry Dana, Arthur H. Brooks, Robert G. Dodge e Charles Jackson*. Na Califórnia, vale a pena citar pelo mesmo motivo, *Francis B. Kellogg, James L. Beebe e Marshall Stimson*.

Em Ohio, *Charles P. Taft e Murray Seasongood* (Presidente do *Special Committee on Civil Service*, da *American Bar Association*), vem tentando, por todos os meios, reforçar o sistema do mérito no referido Estado. Em Pennsylvania, *W. W. Montgomery Jor., Albert Smith Faught e Lewis H. Van Deesan* há muito empunham a bandeira nesse campo de luta. Em Connecticut, *Charles G. Morris* abriu o caminho. Em Illinois, *Russell Whitman, William B. Hale e Edwin H. Cassels* lutam há muito tempo em defesa do sistema, enquanto que, no Colorado, deve-se agradecer a *W. W. Grant Jor.* as conquistas nesse campo. Em Maryland, *Walter H. Buck* é o líder; em New Jersey, *Everett Colby e Arthur T. Vanderbilt* e, em Missouri, *Samuel W. Fordyce, Henry Hitchcock e Luther Ely Smith*.

**Um Lutador Solitário** — Uma realização importante foi a de *Charles E. Dumbor Jor.* que, em 1940, encetou sozinho a luta, derrotou as hostes de *Huey Long* e venceu a dura e intensa batalha em defesa da implantação do sistema do mérito em Louisiana. Levantando-se corajosamente contra o filhotismo no Estado e na cidade de Nova Orleans e organizando a opinião pública para que apoiasse suas idéias, *Dumbor* comprometeu até sua saúde e seus bens na luta que travou em defesa do serviço público. É raro encontrar nos anais da política caso mais eloquente de civismo, desprendimento, idealismo, tenacidade de propósitos e diplomacia. O fato de ter recentemente perdido a batalha que travou contra forças superiores para manter a nova lei, não prejudica, em nada, sua projeção como um extraordinário homem público.

Outro que lutou com êxito em prol do sistema, isto em Alabama, foi o Senador *James A. Simpson*. Enfrentando o desestímulo e as forças tremendamente superiores (disposto a fazer acordos relativamente aos métodos a adotar mas, nunca, relativamente aos princípios que defendia) *Simpson* lutou contra os reacionários que ameaçaram até afastá-lo definitivamente da vida pública. Ele não exigia promessas de seus amigos e também nenhuma fez aos que pleiteavam alguma coisa em troca de apoio. Ele venceu, há alguns anos, a sua batalha e ainda está em atividade a



despeito das ameaças dos políticos prestigiosos de Alabama.

*William Dudley Foulke* e *Lucius B. Swift* também, levaram avante a cruzada do mérito em Indiana, mas sendo o que são os políticos de Hoosier, o máximo que os dois citados líderes conseguiram foi lançar as sementes para uma futura colheita. Muito embora deixassem de entrar outras antes de atingirem a meta final, Indiana pode vangloriar-se hoje de possuir pelo menos um sistema de carreira nas suas instituições estaduais, há muito vítimas de severa crítica por causa da corrupção e da má administração que nelas campeavam.

*Vitória no Colorado* — Em *William W. Grant Jor.* as forças políticas do Colorado, aliadas contra o sistema do mérito, encontraram um tártaro. Auxiliado por um pequeno grupo de proeminentes cidadãos, há alguns anos passados Grant derrotou os adversários de sua emenda à constituição estadual, emenda esta que exigia respeito à reforma do serviço público do Estado. Em Ohio, *Murray Seasongood* desafiou, com a mesma energia empregada em Cincinnati quando levantou a bandeira do aperfeiçoamento da respectiva administração, as forças que se abrigavam atrás de certo dispositivo da constituição estadual referente ao serviço civil.

*Walter H. Buck*, de Baltimore, virtualmente sozinho e enfrentando o insulto e a calúnia, manteve-se firme na defesa do princípio de que as au-

toridades do Estado não podiam, por seu livre arbítrio, firmar acordos com os representantes das associações de classe do funcionalismo público sobre problemas de emprego e em virtude de dissídio coletivo motivado por questões de salários ou condições de trabalho, nem tratar com esses representantes assuntos de suspensão do trabalho nas repartições ou desconto em folha das contribuições dos servidores para seus órgãos sindicais.

Uma das conquistas de maior alcance relativamente à extensão do sistema de concurso no serviço público federal foi, porém, a resultante do trabalho de *Samuel H. Ordway Jor.* que, em 1938, defendeu a revisão geral das normas e estatutos em vigor e instituiu o *Federal Personnel Council* como parte integrante de um plano de administração de pessoal para a União.

Em todos os recantos do país pode-se falar com orgulho da influência exercida pelos membros da classe dos advogados no sentido de implantar e aperfeiçoar o sistema do mérito, assim como de manter sua integridade na administração. Com uma despesa que atinge agora a casa dos dezesseis bilhões de dólares com a manutenção de um exército de mais de seis milhões de servidores civis, os bacharéis em direito não podem deixar de aceitar o desafio a que continuam a luta pela elevação dos poderes de eficiência do governo e pela probidade na gestão dos negócios públicos. A classe dos advogados é, hoje, obrigada a prosseguir em sua tarefa de orientadora nesse setor.



# Monografia Profissional do Estatístico-Auxiliar

ANSELMO DE ABRANTES FORTUNA

## 1 — IMPORTÂNCIA E FINALIDADE DA CARREIRA

— “A estatística é um ramo de conhecimento que oferece perspectivas muito amplas, às pessoas dotadas de pendor para a matemática e para os trabalhos de investigação dos fenômenos econômicos e sociais.

A medida que se desenvolvem as atividades da indústria, do comércio e da administração pública, vai aumentando, em considerável escala, a procura de profissionais habilitados nas diversas aplicações do método estatístico.

E' que tais atividades requerem, para que seu exercício se processe em bases objetivas e racionais, um grau de previsão e precisão cada vez mais elevado, o que, freqüentemente, importa no conhecimento do volume da constância e das variações dos dados através dos quais os fenômenos se manifestam.

O industrial esclarecido regula sua produção, considerando as possibilidades do mercado de consumo e das flutuações a que o mesmo está sujeito, e procura adaptá-la às diferentes categorias que predominam na composição da massa total dos consumidores; o comerciante, na aquisição, venda e circulação das mercadorias, não pode prescindir de dados numéricos que lhe informem sobre a situação do mercado, grau de preferência por determinados produtos, tendências de crescimento ou diminuição do consumo, capacidade dos meios de transporte e índices de produção; o administrador, ao projetar um plano de assistência hospitalar, uma rede de escolas ou uma cadeia de restaurantes, precisará conhecer a quantidade e a composição dos grupos a que tais serviços se destinam, do mesmo modo que não lhe é possível organizar e dispor sobre o funcionamento dos serviços em geral sem o conhecimento das coisas, dos fatos e das circunstâncias, cuja amplitude, freqüência e variações condicionam as providências de ordem administrativa.

Para todos a estatística representa, pois, instrumento indispensável. Isso, como não poderia deixar de acontecer, tem repercutido no campo da oferta e da procura de profissionais, através da criação de oportunidades de emprego para os especialistas em estatística.

No funcionalismo público federal, a carreira de *estatístico-auxiliar* representa a etapa inicial, o posto de ingresso, onde se processa o noviciado profissional e se adquire, pelo treinamento em serviço, a experiência e o conhecimento necessários ao desempenho de funções mais avançadas.

Por isso mesmo na seleção de funcionários para a aludida carreira são exigidos conhecimentos de fácil aquisição por qualquer pessoa que tenha concluído as três primeiras séries do curso ginasial”.

O candidato selecionado para exercer o cargo de estatístico-auxiliar deverá ter exercício num dos órgãos de estatística dos ministérios civis (Serviço de Estatística da Produção — M.A.; Serviço de Estatística da Educação e Saúde — M.E.S.; Serviço de Estatística Econômico-Financeira — M.F.; Serviço de Estatística Demográfica, Moral e Política — M.J.N.I. e Serviço de Estatística da Previdência e Trabalho — M.T.I.C.), onde executará, entre outros, os seguintes trabalhos:

- a) elaboração de questionários, para investigação de fatos e obtenção de dados relativos a determinados problemas;
- b) aplicação de questionários, sua apuração, crítica, apresentação e interpretação;
- c) planejamento e execução de entrevistas, com o fim de levantamentos estatísticos;
- d) participação em inquéritos ou sondagens, de caráter local ou regional, para estudo de certos fenômenos sociais;
- e) manejo, manual ou mecânico, de grandes massas de dados numéricos, com o fim de sistematizá-las em quadros ou tabelas;
- f) feitura e interpretação de gráficos de informação, de análise de organização;
- g) preparação, arquivamento e atualização de fichários, que sejam fontes de estatísticas; e
- h) cálculo e aplicação das medidas de tendência central (média, mediana, moda, média geométrica, média harmônica, média quadrática, etc.), das medidas de dispersão (desvio padrão,



desvio médio, desvio, quartil, etc.) das medidas de assimetria, das medidas de curtose e das medidas de correlação.

2 — ORGANIZAÇÃO DA CARREIRA — Em cinco ministérios existe a carreira de estatístico-auxiliar, com a seguinte estrutura:

#### ESTATÍSTICO-AUXILIAR

| N.º DE CARGOS EM CADA MINISTÉRIO |     |    |      |      | VENCIMENTOS |          |
|----------------------------------|-----|----|------|------|-------------|----------|
| MA                               | MES | MF | MJNI | MTIC | CLASSE      | Cr\$     |
| 1                                | 4   | 5  | 3    | 4    | H           | 2.580,00 |
| 3                                | 6   | 10 | 5    | 5    | G           | 2.170,00 |
| 3                                | 9   | 20 | 7    | 5    | F           | 1.900,00 |
| 3                                | 12  | 35 | 9    | 6    | E           | 1.720,00 |
| 10                               | 31  | 70 | 24   | 20   | —           | —        |

*Observação* — No I.B.G.E. existe a série funcional de estatístico-auxiliar (extranumerário-mensalista), com salários que variam de Cr\$ . . . . 1.650,00 a Cr\$ 2.200,00. As provas de habilitação, porém, para o preenchimento de tais funções são realizadas pelo Serviço de Pessoal do próprio I.B.G.E.

3 — POSSIBILIDADES DE ACESSO — Nos ministérios existe, ainda, a carreira de Estatístico, de nível mais elevado, e que deve ser objeto de natural aspiração dos que ingressam na carreira de Estatístico-auxiliar. Essa carreira está assim organizada :

#### ESTATÍSTICO

| N.º DE CARGOS EM CADA MINISTÉRIO |     |    |      |      | VENCIMENTOS |          |
|----------------------------------|-----|----|------|------|-------------|----------|
| MA                               | MES | MF | MJNI | MTIC | CLASSE      | Cr\$     |
| 1                                | 2   | 3  | 2    | 1    | M           | 6.080,00 |
| 3                                | 4   | 5  | 4    | 2    | L           | 5.160,00 |
| 4                                | 5   | 7  | 6    | 3    | K           | 4.310,00 |
| 5                                | 6   | 10 | 8    | 3    | J           | 3.620,00 |
| 6                                | 7   | 20 | 10   | 4    | I           | 2.990,00 |
| 19                               | 24  | 45 | 30   | 13   | —           | —        |

*Observação* — Há, no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, séries funcionais que admitem especialização no setor da Estatística : Auxiliar Técnico, com salários de Cr\$ 2.450,00 a Cr\$ 3.700,00; Assistente Técnico, com salários de Cr\$ 3.900,00 a Cr\$ 6.250,00 e que admite três especializações — Documentação, Sistematização e Esp. em Redação; Estatístico, com salários de Cr\$ 2.650,00 a Cr\$ 6.250,00 e Estatístico Analista, cujos salários vão de Cr\$ 5.050,00 a Cr\$ 5.850,00.

4 — ESTUDO E TREINAMENTO — O candidato a Estatístico-auxiliar poderá preparar-se para o concurso, mediante:

a) *Cursos* — Os Cursos de Administração do D.A.S.P. mantêm, regularmente, o Curso Básico da III Seção — Conhecimentos Gerais — especialmente indicado para os que desejarem submeter-se ao concurso para a carreira de Estatístico-

auxiliar. O plano dos Cursos de Administração para o ano de 1952 estabelece a 1.<sup>a</sup> quinzena de fevereiro para matrículas e a 1.<sup>a</sup> de março para o início das aulas. Por solicitação de órgãos da administração pública, os C.A. do D.A.S.P. podem promover a realização de cursos avulsos ou extraordinários destinados, não só ao preparo de candidatos a concurso, mas também ao aperfeiçoamento de servidores.

b) *Estágios* — Por solicitação de órgãos da administração federal, estadual ou municipal, seus servidores poderão fazer estágios de aperfeiçoamento nas diversas repartições ministeriais de estatística, no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, etc.

c) *Bibliografia* — A Biblioteca do D.A.S.P. (6.º andar do Edifício do Ministério da Fazenda, Ala B) dispõe dos seguintes livros, todos indicados para os que se preparam para ingressar na carreira de Estatístico-auxiliar :



## ESTATÍSTICA

ALBUQUERQUE, A. Tenório D'.

*Pontos de estatística* — Rio de Janeiro, Gráfica Editora Aurora Limitada, 105 p. 311 A345.

CAVALHEIRO, Luiz.

*Elementos de estatística* — São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1939. 269p. 310'2 C377.

CRUZ, José.

*Iniciação estatística* — Aracaju, Livraria Regina, Ltd., 1944. 267p. 310 C957.

DELGADO DE CARVALHO, Carlos.

*Noções de economia e estatística* — 1.<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro, Companhia Editora Nacional, 1941. 276p. 330 D352.

MARTINS, Coriolano.

*Elementos de estatística* — 2.<sup>a</sup> ed. São Paulo, Rio de Janeiro, Editora Atlas, 1945, 194p. 311 M386.

PAGANO, Authos.

*Lições de estatística* — São Paulo, Tipografia Rossolillo, 1943. 2v. 310 P131

RODRIGUES, Milton Camargo da Silva.

*Elementos de estatística geral* — 3.<sup>a</sup> ed. rev. e aum. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1941. 311 R696.

SÁ, Paulo

*Elementos de estatística* — 2.<sup>a</sup> ed. Porto Alegre, Livraria do Globo, 1941. 207p. 311 S111.

SANTOS, José Nicolau dos

*Elementos de estatística* — Curitiba, Editora Guaíra Limitada, 1940. 240p. 311.2 S237.

VIVEIROS DE CASTRO, Lauro Sodré.

*Exercícios de estatística* — Rio de Janeiro, Edição do autor, 1943. 240p. 311 V857.

*Pontos de Estatística* — 4.<sup>a</sup> ed. aum. Rio de Janeiro, Edição do autor. 1944, 339p. 331 V857.

*A prova de estatística* — Rio de Janeiro, Edição do autor, 1939, 83p. 311.2 V857.

## GEOGRAFIA

AZEVEDO, Aroldo de

*Geografia do Brasil* — Tomo I, 3.<sup>a</sup> série ginásial. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1946, 283p.

*Geografia do Brasil* — Tomo II, 4.<sup>a</sup> série ginásial. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1947, 316p.

DELGADO DE CARVALHO, Carlos

*Geografia física e humana do Brasil* — 3.<sup>a</sup> série ginásial. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1945, 267p.

*Geografia regional do Brasil* — 4.<sup>a</sup> série ginásial. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1944, 252p.

GICOVATE, Moisés

*Geografia do Brasil* — 3.<sup>a</sup> série ginásial. São Paulo, Edições Melhoramentos, 1949, 235p.

*Geografia do Brasil* — 4.<sup>a</sup> série ginásial. São Paulo, Edições Melhoramentos, 1949, 244p.

REIS, David Penha Aarão.

*Geografia do Brasil* — 3.<sup>a</sup> série ginásial. Rio de Janeiro, Liv. Ed. Zélio Valverde, 169p.

## MATEMÁTICA

QUINTELA, Ary

*Matemática* — 2.<sup>o</sup> ano, São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1946, 190p. Roxo, Euclides

*Matemática* — 2.<sup>o</sup> ciclo, 1.<sup>a</sup> série, Rio de Janeiro, Liv. Francisco Alves, 1946, 404p.

*Matemática* — 2.<sup>o</sup> ciclo, 2.<sup>a</sup> série, Rio de Janeiro, Liv. Francisco Alves, 1949, 458p. STAVALE, Jacomo

*Elementos de matemática* — 4.<sup>a</sup> série ginásial. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1943, 272p.

Outros livros existentes na Biblioteca do D.A.S.P. e que são aconselhados para o estudo de estatística geral:

ARCO PUBLISHING company, New York

*Junior statistician* (junior professional assistant examination); a course of preparation for the general test and the junior statistician option — New York, Arco publishing company, c1940, 131 1., diagrs. 351.3 A675.

BAYLLY, Gustavo Adolpho

*Pontos de concurso para oficial administrativo*, organizados de acordo com o programa do D.A.S.P. — Rio de Janeiro, A. Coelho Branco F<sup>o</sup>, 1940. 5 f.p., [13] — 304p. 084 B158.

BOWLEY, Arthur Lyon

*Elements de statistique* — XI, 614p., 2 f.p. 311 B787.

Broom, M.E.

*Educational statistics, for begining students* — New York, American book company, c1936. XVIII, 318p. tabs., ilust. 311 B871.

BROWN, Theodore Henry

*Laboratory handbook of statistical methods* — New York, McGraw Hill, 1939. VIII, 244p. ilust., graf. 311.2 B811.

CHADDUCK, Robert Emmet

*Exercises in statistical methods* — New York, Houghton Mifflin company, [1938]. VIII, 166p. 311 C432.

*Principles and methods of statistics* — New York, Houghton Mifflin company, [C1925]. XVI, 471p. graf., ilust., quad. 311 C432.

COCKE, Dennis H.

*Minimum essentials of statistics, as applied to education and psychology* — New York, The Macmillan company, 1936. XX, 271p. graf., est., quad. 311 C772.

DARMOIS, Georges

*Estatística matemática...* version castellana de los actuarios Emilia Amelia Journey y Jose F. Dominguez — Buenos Aires, [T. Palumbo], 1939. IX, 285p. 311 D222.

DONZALLAZ, Paul

*La statistique commerciale* — 3e. éd. Lausanne, Librairie F. Rouge, [194]. 3f.p. 9-152p. ilust. 311 D689.

DUNLAP, Jack Wilbur

*The computation of descriptive statistics, with special reference to the mathematic* — New York, Ralph C. Coxread, [C1937]. 2F.P., 87p. 311.2 D921.

FIGUEROLA, José

*Teoria y metodos de estatistica del trabajo* — Buenos Aires, Editorial labor, 1942. XXXII, 608p. tabs., quad. 311 F475.

Fisher, Ronald Aylmer

*The design of experiments* — 3rd. ed. Edinbourgn, London, Oliver and Boyd, 1942. XI, 236p. Tab., diagr. 311.23 F536.



FRANKE, Hans

*A lei do grande número, lei básica da estatística* — (In Revista do Serviço Público. Rio de Janeiro, D.A.S.P., 1942 — V.3 N2, P.10).

*A função pública na administração fiscal do país* — Rio de Janeiro, A. Coelho Branco F<sup>o</sup>, 1942. XVI, I F., [11]—507p. ilustr., 330.82 F979.

GAVETT, George Irving

*A first course in statistical method* — 2d ed. New York, McGraw Hill company, 1937. IX, 400p. tab., graf. 311 G282.

GINI, Conrado

*Curso de estatística, con un apéndice matematico por Luigi Galvani* — Barcelona, Editorial labor, 1935. XV, 426p., 3 F. ilustr., graf. 311 G492.

GOMES, Alfredo

*Manual do candidato ao funcionalismo público, para os cargos de oficial administrativo e escriturário* — São Paulo, Edições e publicações Brasil [194].

3 F.P. [135]—479, [9]—656p.

GOULDEN, C.H.

*Methods of statistical analysis* — New York, John Wiley & Sons, 1939.

VII, 277p., estat., quad., graf. 311 G696.

HAGOOD, Margaret Jarman

*Statistics for sociologists* — New York, Reynal and Hitchck, 1941.

VIII, 934p. graf. 310 H145.

HENDERSON, Donald Ewat Velyen

*Opportunities for statistical workers* — [3rd. ed] Chicago, Science research associaties, [c1940].

56p. ilustr. 310 H496.

JARDIM, Germano Gonçalves

*A administração pública e a estatística* — O papel e a missão de um órgão central no quadro das realizações do governo Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, D.I.P., 1941. 169p. 310 J37.

KENDALL, Maurice George

*The advanced theory of statistics* — London, C. Griffin & company, 1943. Tab. diagr. 311 K33.

KENNEY, John F.

*Mathematics of statistics* — New York, D. Van Nostrand company, [1941].

XXI, 450p. tabs., graf. 311 K34.

KING, Wilford, Isabell

*The elements of statistical method* — New York, Macmillan company, 1935. 311 K53.

LIESSE, André

*La statistique* — ses difficultés — ses procédés, ses résultats. 3e éd. Paris, F. Alcan, 1919. 311 L719.

LINQUIST, Everet Franklin

*Study manual for a first course in statistics* — Boston, H. Mifflin company, [C1938].

3 F.P., 120 P., IF. TAB. 311 L748.

MARTINS, Coriolano M.

*Elementos de estatística* — 2.<sup>a</sup> ed. São Paulo, Rio de Janeiro, Editôra Atlas, 1945. 2 F.P., [3]—194 P. Tab., diagr., 311 M386.

NEISVANGER, William Addson

*Elementary statistical methods*, — As applied to business and economic data. XVIII, IF., 740p. tab. graf. 311 M416.

SAUVY, Alfred

Les statistiques et l'organisation professionnelle; conférences d'informations organisées en Janvier-Fevier 1943. Paris, Press universitaire de France, 1943. 2 P.F., 100p., 2F. 310 S262.

SECRIST, Horace

*An introduction to statistical methods*, a text book for college students a manual for statisticians and business executives. New York, The Macmillan company, 1936. XXXVI, 584p. tab., graf., ilustr., estat. 311 S446.

Readings and problems in statistical methods. New York, The Macmillan company, 1921. XII, 427p., graf., tab. 311 S446.

SMITH, James Gerald

*Sampling statistics and applications* — New York, and London, McGraw Hill book company, 1945. XII, 498p. diagr., tab. 311 S751.

TAVEIRA, Carlos Luiz

*Concurso de postalista e telegrafista* — [2.<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro, Typ. Batista de Souza] 1943. 317p. 084 T232.

THURSTONE, Luis Leon

*The fundamentals of statistics* — New York, The Macmillan company, [1941] XVI, IF., 237p.

TRELGAR, Alan Edward

*Elements of statistical reasoning* — New York, J. Wiley & Sons inc.; London, Chapman & Hall limited, 1939.

2 F.P., [VII]—XI, 261p. ilustr., graf., est. 311 T788.

WALKER, Helen Mary

*Elementary statistical methods* — New York, H. Holtand company [C1943] XXV, 368p. tab., diagr. 311 W179.

WOLFENDEN, Hugh Herbert

*The fundamental principles of mathematical statistics* — with special reference to the requirements of actuaries and vital statisticians and an outline of course in graduation. Toronto, pub. for the Actuarial society of American, New York, by the Macmillan company of Canada limite, 1942. XV, IF., 379p. diagr. 311 W854.

YULE, George, Udney

*Introdução Y teoria da estatística* — Rio de Janeiro, Instituto brasileiro de geografia e estatística, 1948. 2 F.P., 681p. tab., graf. 311.2 Y95.

5. CONDIÇÕES PARA INGRESSO NA CARREIRA — (Seguem-se as instruções que regularam o último concurso para Estatístico-auxiliar).

No concurso serão observadas as seguintes condições:

1. *Nacionalidade* — O candidato deverá ser brasileiro nato ou naturalizado.

2. *Sexo* — Poderão inscrever-se candidatos de ambos os sexos.

3. *Idade* — Mínima: 18 anos completos, à data do encerramento das inscrições; Máxima: 40 anos incompletos, à data da abertura das inscrições.

4. *Serviço militar* — O candidato do sexo masculino só poderá receber certificado de habilitação no concurso, mediante a apresentação de documento provante de que está em dia com suas obrigações militares.

5. *Provas* — As provas do concurso serão de seleção (eliminatórias) e de habilitação.

7. *Provas de seleção* — As provas de seleção serão as seguintes:

a) *de Sanidade e Capacidade Física e Investigação Social*, que terá por fim verificar se o candidato não apresenta: doenças transmissíveis ou alterações orgânicas ou



funcionais dos diversos aparelhos e sistemas; anomalias morfológicas, funcionais ou antecedentes sociais que o contra-indiquem para o exercício do cargo.

b) de *Estatística*, que compreenderá:

I — feitura, interpretação ou crítica de tabelas estatísticas, relativas a setores da educação, economia, demografia, previdência social, assistência, finanças, etc., a fim de verificar se o candidato conhece as normas e convenções para apresentação de estatísticas no Brasil.

II — feitura, interpretação ou crítica de gráficos usuais, assim: gráficos em barras, curvas e setores, histograma e polígono de frequência; ogiva de Galton; organogramas, fluxogramas, etc.

III — resolução de questões objetivas sobre assuntos do seguinte programa:

1. Natureza e objeto da Estatística. Características e limitações do Método Estatístico. Estatística Metodológica e Estatística Aplicada. O campo estatístico. Fenômenos estatísticos. Atributo e variável. Variável contínua e variável descontínua. Universo e amostra.

2. Fases do trabalho estatístico. A coleta dos dados. Coleta direta e coleta indireta — caracterização e modalidades. A crítica dos dados. Apuração dos dados. Apuração mecânica. Apresentação dos dados. Interpretação dos resultados.

3. Representação tabular. As séries estatísticas — definição e apresentação dos diversos tipos. Marchas e distribuição de frequências — diversos tipos. Quadro de associação e de correlação — caracterização. Normas e convenções do I.B.G.E. para apresentação de quadros e dados estatísticos.

4. Representação gráfica. Gráficos em barras, curva e setores; gráfico polar e gráfico em colunas compostas; histograma e polígono de frequência; ogiva de Galton — traçado e interpretação. Cartogramas; gráfico de organização, gráfico de rotina e gráfico de controle — noção geral.

5. Tendência central — caracterização. Média, mediana e moda; média geométrica, média harmônica e média quadrática — definição, cálculo, propriedade e emprego adequado. Quartis e percentis — definição, cálculo e emprego adequado.

6. Variabilidade — caracterização. Afastamento total, afastamento quartil, desvio quartil, desvio médio, desvio padrão, coeficiente de variação de Pearson e de Thorndike, desvio quartil reduzido — definição, cálculo, propriedade e emprego adequado.

7. Assimetria — caracterização. Tipos de assimetria. Medidas usuais de assimetria. Curtose — caracterização. Tipos de curtose. Medidas usuais de curtose.

8. Noções gerais de Probabilidades. Teorema da soma e teorema da multiplicação — aplicações. Lei dos grandes números. Valor mais provável. Aplicações da Análise Combinatória e do Binômio de Newton ao Cálculo de Probabilidades.

9. A Curva de Gauss: significação, importância e equação geral. Propriedades da Curva Normal de Probabilidades. Comparação da Distribuição Normal com uma dada distribuição de frequências. Manejo das tabelas de áreas e ordenadas da Curva Normal; solução de problemas gerais.

10. Amostragem e representatividade — conceitos. Erros padrão e provável: fórmulas usuais para determinação da fidelidade das medidas de tendência central das medidas de variabilidade, da diferença entre duas medidas.

11. Noções gerais sobre a teoria dos atributos. Classes positivas e negativas, consistência dos dados; emprego do coeficiente de associação.

12. Correlação — conceito. Cálculo e interpretação do coeficiente de correlação de Pearson. Equações de regressão, previsão; fidedignidade da previsão. Coeficiente de correlação de Spearman.

13. Números índices — conceituação. Números índices simples e ponderados. Quadro de relativos. Cálculo e interpretação dos números índices aritmético, geométrico e harmônico, simples ou ponderado, de base fixa ou móvel.

14. Organização da Estatística no mundo e no Brasil: informações gerais.

Esta prova valerá até cem (100) pontos, assim distribuídos:

— Feitura, interpretação ou crítica de tabelas até 20 pontos.

Feitura, interpretação ou crítica de gráficos até 20 pontos.

— Resolução de questões objetivas até 60 pontos.

Será considerado habilitado nesta prova o candidato que obtiver nota igual ou superior a sessenta (60) pontos.

7. *Prova de habilitação* — A prova de habilitação será de *Matemática* e *Geografia do Brasil*, e constará de resolução de questões objetivas sobre assuntos do seguinte programa:

I — *Matemática*:

1. Sistema legal de unidades de medida: medidas de comprimento, área, volume, capacidade, massa, ângulo plano e tempo (Decreto n.º 4.257, de 16-6-39).

2. Grandezas proporcionais; propriedades gerais das proporções; aplicação dos problemas de percentagem, divisão proporcional, regra de três e escalas.

3. Equações e sistemas do 1.º grau (numéricas e literais).

4. Equações do 2.º grau; resolução e discussão. Fatoração e representação gráfica de trinômio

$$y = Ax^2 + Bx + C.$$

5. Propriedades gerais dos logaritmos; manejo e uso das tábuas de logaritmos decimais.

6. Áreas das principais figuras geométricas planas. Volume e áreas dos principais sólidos geométricos.

II — *Geografia do Brasil*:

1. População: esboço etnográfico. O elemento europeu; distribuição das populações; imigração, colonização, recenseamento.

2. Comércio interior e exterior. Importação e exportação. Movimento de portos no Brasil.

3. Recursos minerais: ouro, diamante, prata, platina, ferro, manganês, cobre, chumbo, carvão, petróleo. Siderurgia Brasileira.

4. Recursos vegetais: trigo, milho, arroz, feijão, mandioca, café, cacau, mate, açúcar, frutas, borracha, fumo, algodão, madeiras.

5. Recursos animais: carnes, laticínio, ovos, couros, peles, lãs, zonas de criação.

6. Indústrias manufatureiras (localização, desenvolvimento e possibilidades): fiação e tecelagem; chapéus, calçados, fumo, cerveja, vinho, fósforos, cerâmica, banha, sal, manteiga, papel, artefatos de ferro e borracha e parque industrial brasileiro.

7. Comunicação e transportes: viação rodoviária, férrea, fluvial, marítima e aérea. Principais portos. O telegrafo, o rádio e os correios.

8. Regiões naturais: cidades principais, agricultura, indústrias extrativas.

Esta prova valerá até cem (100) pontos, assim distribuídos:

— Matemática ..... até 60 pontos

— Geografia do Brasil ..... até 40 pontos



8. *Nota final* — A nota final do candidato será a média ponderada dos graus obtidos em cada prova, observados os seguintes pesos:

- Estatística . . . . . 2
- Matemática e Geografia do Brasil . . . . . 1

Só será considerado habilitado o candidato que obtiver, por essa forma, nota final igual ou superior a sessenta (6) pontos.

Ocorrendo empate, terá preferência, para efeito de classificação, o candidato que obtiver melhor resultado na prova de maior peso.

6. TIPOS DE PROVAS ADOTADAS NA SELEÇÃO DE ESTATÍSTICO-AUXILIAR — (Seguem-se as questões solicitadas no concurso de estatístico-auxiliar recém-realizado).

#### ESTATÍSTICO-AUXILIAR — C. 235

*Esta prova terá a duração de 4 horas*

#### ESTATÍSTICA

INSTRUÇÃO GERAL — Resolver as questões que vêm a seguir. Colocar as respostas nos locais indicados. Fazer os rascunhos com ordem. Iniciar os trabalhos pelas questões fáceis.

#### PARTE I — ATÉ 20 PONTOS

*Instrução* — Ler com atenção todos os itens desta parte e só depois formular a solução dos mesmos.

Segundo publicação da "R. B. E.", as despesas médias mensais, de uma família de cinco membros, no Rio de Janeiro, em 1940, eram:

- com alimentação, Cr\$ 550,00
- com vestuário, Cr\$ 160,00
- com habitação, Cr\$ 360,00
- com "outras despesas", Cr\$ 170,00.

Pede-se:

- a) que o candidato apresente esses dados numa tabela que conste de *título, subtítulo, coluna indicadora, total, fonte*, etc. de acordo com as normas para publicação de dados e quadros estatísticos;
- b) que o candidato faça a *despesa total* equivaler a 100% e determine as despesas relativas com alimentação, vestuário, habitação e "outras despesas", apresentando os resultados num quadro adequado, que contenha *título, subtítulo, linhas "guia"* etc.;
- c) que o candidato interprete esses dados, dizendo, entre outras coisas que julgar conveniente, *as despesas de maiores importâncias, as menos significativas, as proporções em que elas se apresentam, a adequabilidade da especificação adotada* e os pesos que esses dados sugerem para os elementos *alimentação, vestuário, habitação e outras despesas*, no caso do cálculo de números índices aritméticos ponderados em que o ano de 1940 fosse tomado como base.

Soluções

a)

b)

c)

#### PARTE II — ATÉ 20 PONTOS

*Instrução* — Resolver as questões desta parte nos espaços indicados.

Fornecido o quadro abaixo, pede-se:

- a) que o candidato represente esses dados num "gráfico em curvas", figurando num eixo, à esquerda, os "dados absolutos" e num eixo, à direita, os "dados relativos";
- b) que o candidato interprete, à vista do gráfico traçado, o fenômeno "conclusões de cursos primários", no que respeita ao *andamento* ou *evolução* geral do mesmo; e
- c) que o candidato informe se o gráfico em setores representaria adequadamente esses dados (a resposta deverá ser *sim* ou *não*, tendo, porém, de ser fundamentada, sob pena de não ser aceita).

#### CONCLUSÕES DE CURSOS PRIMÁRIOS

RIO GRANDE DO SUL — BRASIL

| ANOS | NÚMERO DE ALUNOS | RELATIVOS |
|------|------------------|-----------|
| 1936 | 192.535          | 100       |
| 1937 | 227.083          | 118       |
| 1938 | 244.378          | 126       |
| 1939 | 251.549          | 131       |
| 1940 | 268.610          | 139       |

Fonte: R. B. E.

#### Soluções

a)

b)

c)



## PARTE III — ATÉ 60 PONTOS

*Instrução* — Assinalar ou dar respostas adequadas às questões abaixo. Resolver cada item conscientemente, não tentando dar palpites. Não perder tempo em questões que julgar difíceis ou insolúveis, de pronto, pelos seus conhecimentos.

1. "Números de filhos" estudados em milhares de famílias constituem uma variável

... contínua  
... qualitativa  
... discreta  
... descontínua  
... não-aleatória

2. E' hoje ponto pacífico a aceitação da Estatística

... como ciência  
... como arte  
... como ciência aplicada  
... como método  
... como técnica especial de descrição qualitativa

3. "Ogiva de Galton" é a denominação dada ao gráfico

... da distribuição de frequência simples  
... das séries históricas  
... das distribuições de frequências acumuladas  
... da distribuição categórica  
... das frequências relativas percentuais

4. Quando a distribuição é do tipo normal e, portanto simétrica, tem-se também a relação

... média aritmética > média geométrica > média harmônica  
... média aritmética = média geométrica = média harmônica  
... média aritmética < média geométrica < média harmônica

5. O desvio quartil reduzido é uma medida

... de assimetria  
... de variabilidade absoluta  
... de variabilidade relativa  
... de dispersão complexiva  
... de curtose

6. Nas distribuições de Gauss ou normais há a relação

... Desvio padrão = 1,4826 do desvio quartil  
... Desvio quartil = desvio padrão  
... Desvio quartil > desvio padrão  
... Desvio quartil = 0,6745 do desvio padrão  
... Desvio quartil < desvio padrão

7. A distribuição de frequência se diz platicúrtica quando

... é simétrica  
... é assimétrica à esquerda  
... é assimétrica à direita  
... é normal  
... é mais achatada que a normal correspondente  
... é menos achatada que a normal correspondente  
... é mais pontiaguda que a normal equivalente  
... é enviesada à direita  
... tem pequena dispersão  
... apresenta grande curtose

8. O símbolo — (traço), numa casa de uma tabela estatística, significa

9. Com que símbolo se indica "dado não fornecido"?

Resp.: .....

10. O 0 (zero), numa casa estatística, é símbolo de

11. O § (parágrafo), o ? (interrogação) e o ! (exclamação) indicam, quando colocados em casas de quadros estatísticos, respectivamente, .....

12. Arredondados para inteiros, os dados

12,1% — 20,8% — 0,19%

passarão, respectivamente, a .....

13. Os dados abaixo deveriam totalizar 360°. À vista das aproximações dos resultados dos cálculos estão somando 359°.

Que parcela deverá receber o acréscimo de 1° para obter-se o total preestabelecido?

A ..... 182°  
B ..... 95°  
C ..... 27°  
D ..... 55°

359°

Resp.: A parcela ....., que passará a.....

14. Citar duas máquinas das quatro que, comumente, são empregadas na apuração mecânica de dados estatísticos.

Resp.: .....

15. Uma distribuição consta de 200 valores. Se o percentil 30° dessa distribuição for 17, é de supor-se que abaixo ou menores que 17 serão encontrados ..... valores.

16. Fornecida a distribuição abaixo, determinar a média harmônica dos dados da mesma.

## NOTAS DA TURMA A

## GINÁSIO X — 1950

| NOTAS         | ALUNOS |
|---------------|--------|
| 0 — 1,99..... | 3      |
| 2 — 3,99..... | 6      |
| 4 — 5,99..... | 15     |
| 6 — 7,99..... | 7      |
| 8 — 9,99..... | 9      |

*Observação* — A expressão geral da média harmônica é

$$Mh = \frac{\Sigma F}{\Sigma \left( \frac{F}{P_m} \right)}$$

onde

$Mh$  = média harmônica.

$\Sigma F$  = soma de todas as frequências.

$P_m$  = pontos médios.

$$\Sigma \left( \frac{F}{P_m} \right) = \text{soma dos quocientes das divisões das diversas frequências pelos pontos médios respectivos.}$$



## SOLUÇÃO

| Pm | F | F / Pm |
|----|---|--------|
|    |   |        |
|    |   |        |
|    |   |        |
|    |   |        |
|    |   |        |
|    |   |        |
|    |   |        |
|    |   |        |
|    |   |        |

Resp.:  $M_h = \dots\dots\dots$

17. Qual é a expressão que nos dá a posição do primeiro quartil numa distribuição qualquer?

Resp.:  $\dots\dots\dots$

18. O coeficiente de variação (C.V.) de uma distribuição de frequência é 20%. Se a média aritmética da mesma fôr 50 quilogramas, o desvio padrão de tal distribuição será  $\dots\dots\dots$  quilogramas.

19. Apresentar uma vantagem do gráfico em setores sobre o gráfico em barras.

Resp.:  $\dots\dots\dots$

20. Se o desvio padrão dos números naturais é dado pela fórmula

$$\sigma = \sqrt{\frac{N^2 - 1}{12}}$$

onde N é o número de números naturais consecutivos,

calcular o desvio padrão da série 10, 11, 12... até 20, inclusive.

Solução:

$$\sigma = \sqrt{\dots\dots\dots}$$

Resp.: O  $\sigma$  de 10, 11, 12, 13 .... 20 é  $\dots\dots\dots$

21. A média aritmética de uma distribuição é 60 e a moda 70. Sabendo-se que o desvio padrão da mesma é 30, determinar o grau de assimetria dessa distribuição.

Solução:

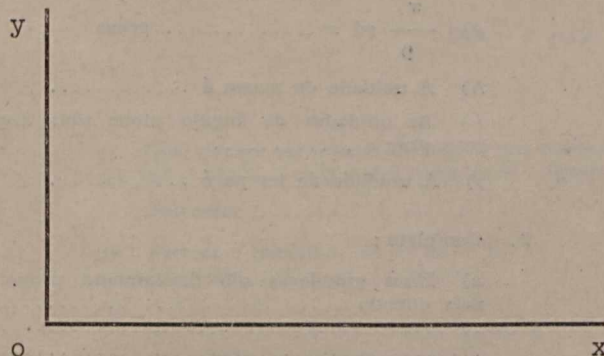
Resp.:  $\dots\dots\dots$

22. O grau de assimetria + 0,41 é considerado fraco ou forte?

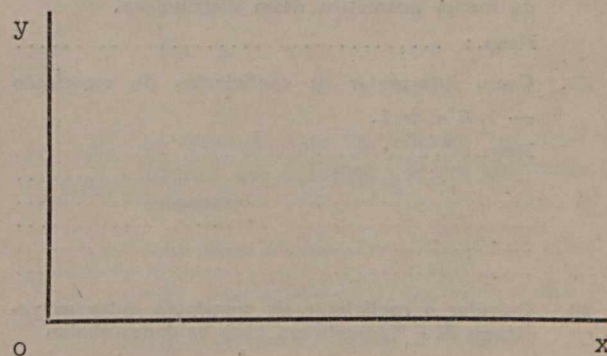
Resp.:  $\dots\dots\dots$

23. Esboçar, no espaço abaixo, três curvas de frequências, apresentando, respectivamente, assimetria negativa, simetria e assimetria positiva.

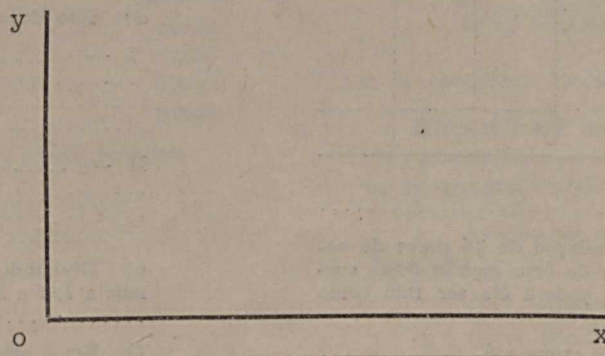
Assimetria Negativa



Simetria



Assimetria Positiva





24. A equação geral da curva normal de probabilidades é

$$y = \frac{N h}{\sigma \sqrt{2\pi}} e^{-\frac{x^2}{2\sigma^2}}$$

onde  $N$  é a frequência total,  $h$  o intervalo de classe,  $\sigma$  o desvio padrão,  $\sqrt{2\pi}$  a constante 2,5066,  $x$  desvios a partir da média aritmética e  $e$  a constante 2,71828. Fazer  $N = 1$ ,  $h = 1$ ,  $\sigma = 1$  e  $x = 0$  e determinar a ordenada máxima  $y$  o.

Resp.:  $y$  o = .....

25. Numa tabela de Áreas sob a Curva Normal lê-se,

para  $\frac{x}{\sigma} = 1$ , 0,34134 ou seja 34,134%. Per-

gunta-se: a) Qual a porcentagem de valores entre as ordenadas nos pontos  $Ma + 1\sigma$  ? b) Qual a porcentagem de valores fora desses limites? c) Se  $Ma = 50$ ,  $\sigma = 5$  e  $N = 1000$ , quantos valores, aproximadamente, deverão ser encontrados entre 45 e 55 ?

Resp.: a) .....  
b) .....  
c) .....

26. Lançando-se uma vez dois dados, qual a probabilidade de obter-se a soma das faces igual a 6?

Resp.: .....

27. O desvio padrão de uma distribuição é 10 e a frequência total igual a 100. Calcular o erro padrão da média aritmética dessa distribuição.

Resp.: .....

28. Como interpretar os coeficientes de associação — 1, 0 e + 1.

Resp.: .....

29. Calcular o coeficiente de correlação entre as variáveis  $X$  e  $Y$ , tendo em vista os dados abaixo

| X | Y |  |  |  |  |  |
|---|---|--|--|--|--|--|
| 4 | 5 |  |  |  |  |  |
| 7 | 6 |  |  |  |  |  |
| 8 | 8 |  |  |  |  |  |
| 4 | 5 |  |  |  |  |  |
| 7 | 6 |  |  |  |  |  |

Resp.: .....

30. Um coeficiente de correlação de 25 pares de valores foi 0,50. À vista do erro padrão desse coeficiente de correlação, poderá ele ser tido como fidedigno?

Resp.: ....., porque  $r$  é .....  
vêzes o seu erro padrão.

31. Qual a expressão geral da equação de regressão dos  $Y$  sobre os  $X$ ?

Resp.: .....

32. Fornecidos os dados abaixo, determinar os índices aritméticos simples dos mesmos. Tomar 1940 como ano base.

| GÊNEROS | 1940<br>(Cr\$) | 1941<br>(Cr\$) | 1942<br>(Cr\$) |
|---------|----------------|----------------|----------------|
| A.....  | 1,00           | 1,20           | 1,60           |
| B.....  | 2,00           | 2,20           | 2,50           |
| C.....  | 2,50           | 2,50           | 3,00           |
| D.....  | 4,00           | 5,00           | 7,00           |
| E.....  | 10,00          | 12,00          | 16,00          |

(Dados fictícios).

Resp.: ....., ..... e .....

#### ESTATÍSTICO-AUXILIAR — C. 236

*Esta prova terá a duração de 4 horas*

#### I — MATEMÁTICA

Resolva as questões abaixo; faça os cálculos nas folhas em branco.

##### 1. Complete :

- a) 2,5 quilates = ..... g  
b) 532 ca = ..... dam<sup>2</sup>  
c) 0,052 m<sup>3</sup> = ..... dl  
d) 7,6 st = ..... dm<sup>3</sup>  
e) 36° = ..... gr  
f) 200 gr = ..... rd  
g)  $\frac{\pi}{9}$  rd = ..... graus  
h) A unidade de massa é .....  
i) As unidades de ângulo plano são: ângulo reto, grau e .....  
j) A unidade de tempo é .....

##### 2. Complete :

- a) Duas grandezas são diretamente proporcionais quando .....  
b) Exemplo de duas grandezas inversamente proporcionais: .....  
c) A média geométrica entre 8 e 32 é = .....  
d) Cite duas propriedades das proporções :  
I — .....  
II — .....  
e) Dividindo o número 33 em partes proporcionais a  $\frac{1}{3}$  e  $\frac{2}{5}$  encontramos os números .....  
f) Em 3 anos a quantia de Cr\$ 500,00 produziu os juros de Cr\$ 75,00. A quantia de Cr\$ 1.200,00,



depositada nas mesmas condições, produzirá os juros de Cr\$ 300,00 em ..... anos.

g) A distância entre duas estações de Estradas de Ferro é de 25 hm. Um mapa, que represente a referida distância reduzida para 5 cm, será

feito na escala de  $\frac{1}{\dots}$ .

h) 4,5% de ..... = 2,25

$$\frac{6x + 5}{2} = 2x + 3$$

c)  $a^2x - 3a^3 = -2a^3$

d) 
$$\begin{cases} 4x + 3y = 3 \\ 5x + 6y = 4 \frac{1}{2} \end{cases}$$

e) 
$$\begin{cases} ax + \frac{2y}{b} = c \\ bx + \frac{y}{a} = c \end{cases}$$

4. a) Resolva:

$$x^2 - 2x - 8 = 0$$

b) Resolva:

$$3x^2 - x = 0$$

c) Qual deverá ser o valor de c para que a equação  $2x^2 - 4x + c = 0$  tenha raízes reais e iguais.

Resposta: .....

d) Fatorar o trinômio  $2x^2 - 8x + 6$ .

Resposta: .....

e) Simplificar a expressão:  $\frac{2x + 6}{2x^2 - 8x + 6}$

Resposta: .....

5. Verificou-se, numa tábua de logaritmos, o seguinte:

| Número        | Mantissa |
|---------------|----------|
| 2 . . . . .   | 30103    |
| 6 . . . . .   | 77815    |
| 64 . . . . .  | 80618    |
| 826 . . . . . | 91698    |

tendo em vista os dados acima, complete:

a)  $\log 0,00826 = \dots$

b)  $\text{colog } 82,6 = \dots$

c)  $\log 128 = \dots$

d)  $\log \sqrt{6 \times 826} = \dots$

e)  $\log \frac{642x \sqrt{826}}{6} = \dots$

i) .....% de 150 = 3,3

3. a) Reduza os termos semelhantes da seguinte expressão:

$$5xy + 3x - 8xy - 7x^2y - 5x^2y + 8x - 7xy^2$$

Resposta: .....

b) Resolva:

$$x = \dots$$

$$x = \dots$$

$$\begin{cases} x = \dots \\ y = \dots \end{cases}$$

$$\begin{cases} x = \dots \\ y = \dots \end{cases}$$

$$\begin{cases} x' = \dots \\ x'' = \dots \end{cases}$$

$$\begin{cases} x' = \dots \\ x'' = \dots \end{cases}$$

6. a) Sabendo que um cilindro tem 0,20 m de altura e que o diâmetro de sua base mede 0,1 m, complete:

I) área da base = .....m<sup>2</sup>

II) área lateral = .....m<sup>2</sup>

III) volume = .....m<sup>3</sup>

b) O volume de um cone de mesma base e altura do cilindro citado é igual a .....m<sup>3</sup>.

c) Um triângulo retângulo, cujos catetos medem 0,2m e 0,3m, tem uma área de .....m<sup>2</sup>.

## ESTATÍSTICO-AUXILIAR — C. 236

### II — GEOGRAFIA DO BRASIL

Neste primeiro grupo de questões, coloque uma cruz (+) dentro dos parênteses para assinalar a resposta certa ou as respostas certas, quando houver mais de uma.

1. As unidades da federação que constituem a região Norte são:

- |                  |                 |
|------------------|-----------------|
| ( ) Maranhão     | ( ) Guaporé     |
| ( ) São Paulo    | ( ) Mato Grosso |
| ( ) Minas Gerais | ( ) Amazonas    |



2. Nos 52 milhões de habitantes do Brasil, predomina a população:

- ( ) dos quadros rurais  
( ) dos quadros suburbanos  
( ) dos quadros urbanos

3. Na região Nordeste, o Estado de maior densidade de população é:

- ( ) Piauí  
( ) Pernambuco  
( ) Paraíba

4. Na situação econômica brasileira ocupa o primeiro lugar a:

- ( ) produção de origem animal  
( ) produção extrativa mineral e metalúrgica  
( ) produção agrícola  
( ) produção extrativa vegetal

5. Dos produtos de origem vegetal, a maior exportação é de:

- ( ) babaçu  
( ) cêra de carnaúba  
( ) pinho

6. Dos produtos citados abaixo o de maior exportação é:

- ( ) cacau  
( ) banana  
( ) mate

7. Dos gêneros alimentícios abaixo citados, o de maior importação no Brasil é:

- ( ) aveia  
( ) trigo em grão  
( ) batata

8. Na lista que se segue, assinale o mineral que os Estados do Rio Grande do Sul e Santa Catarina mais produzem:

- ( ) ouro ( ) carvão  
( ) ferro ( ) petróleo  
( ) manganês ( ) tal

9. A cidade ou cidades que estão às margens do rio São Francisco são:

- ( ) Óbidos ( ) S. Fidélis  
( ) Macau ( ) Caraveias  
( ) Petrolina ( ) Porto Seguro

10. A cidade ou cidades da Campanha Gaúcha são:

- ( ) Juazeiro ( ) Pirapora  
( ) Uberaba ( ) Uruguaiana  
( ) Peiotas ( ) Santa Maria da  
Bôca do Monte

11. Das estradas de ferro abaixo, assinale as que atravessam o Estado do Espírito Santo.

- ( ) E.F. Central do Brasil  
( ) Leopoldina Railway  
( ) E.F. Sorocabana  
( ) E.F. Madeira-Mamoré  
( ) E.F. Itapemirim

12. As estradas de ferro que servem a região natural Leste são:

- ( ) E.F. Belém-Bragança  
( ) E.F. Araraquara  
( ) E.F. Ilhéus-Conquista  
( ) E.F. Morro Velho  
( ) Viação Férrea Paraná-Santa Catarina

13. Assinale a região que apresenta o comércio de cabotagem mais desenvolvido:

- ( ) região norte  
( ) região sul  
( ) região leste  
( ) região nordeste  
( ) região centro-oeste

Nas questões seguintes, preencha os espaços pontilhados com as palavras ou expressões convenientes:

14. A região natural de que faz parte cada uma das cidades abaixo é:

- Camocim .....  
Itacoatiara .....  
Canavieiras .....  
Porto Esperança .....  
Iguape .....

15. Os alemães, no Brasil, se localizaram principalmente no Estado ..... e os italianos principalmente no Estado .....

16. Os núcleos coloniais de S. Bento e Santa Cruz estão situados no Estado .....

17. Coloque, em ordem decrescente, o nome dos dois Estados de maior população absoluta:

1. ....  
2. ....

18. As duas unidades da federação de maior produção de borracha são: .....

19. A maior área do cultivo da laranja é a do Estado .....

20. A maior produção em extrato de carne é a do Estado .....

21. A maior produção de vinho é a do Estado ....

22. A maior produção de ferro gusa é a do Estado ..... e de aço é a do Estado .....

23. Escreva, na lacuna abaixo, o nome do Estado que apresenta estas características: 1) maior produção de erva-mate; 2) servido pela rodovia Anhanguera.

24. Na Bahia, o porto mais importante na exportação do fumo é .....

25. O principal recurso econômico do município de Campos é ..... e o mais importante recurso econômico de Cabo Frio é .....

26. Indique as ferrovias que estabelecem as ligações:  
a) São Paulo — Santos .....  
b) Natal — João Pessoa .....

27. O recurso vegetal alimentício transportado em maior escala por via ferroviária é .....

28. A região natural de maior navegação fluvial é .....

29. Na região Nordeste o rio que mais se destaca pela navegação é .....

30. Os pontos terminais da estrada de rodagem Via Anchieta são: .....

31. Os Estados servidos pela rodovia Transnordestina são: .....

32. Dos povos que têm emigrado para o Brasil, os que contribuíram com maiores contingentes a



partir de 1884 foram portugueses, alemães, italianos e espanhóis. Ordene-os de acordo com o valor numérico da sua contribuição.

- 1.º .....
- 2.º .....
- 3.º .....
- 4.º .....

33. Escreva, em ordem decrescente de sua população absoluta, os nomes das regiões naturais do Brasil

- 1 .....
- 2 .....
- 3 .....
- 4 .....
- 5 .....

34. Coloque a letra *B* diante do recurso que constitui a riqueza da Bahia, e a letra *R* diante do recurso que constitui a riqueza do Rio Grande do Norte.

- |              |            |
|--------------|------------|
| ( ) feijão   | ( ) babaçu |
| ( ) chá      | ( ) sal    |
| ( ) borracha | ( ) milho  |
| ( ) manganês | ( ) pinho  |

35. Coloque dentro dos parênteses que precedem os nomes das cidades: o número 1 diante do porto ou portos do Estado de Santa Catarina, e o número 2 diante do porto ou portos do Estado de Mato Grosso.

- |                     |                  |
|---------------------|------------------|
| ( ) Tutóia          | ( ) Campo Grande |
| ( ) Parintins       | ( ) Joinville    |
| ( ) Porto Esperança | ( ) Penedo       |
| ( ) Itajaí          | ( ) Camocim      |

36. Coloque, dentro dos parênteses que precedem os nomes dos Estados, os números correspondentes às estradas de ferro que os servem.

#### Estradas de ferro

- 1) Viação Férrea Federal Leste Brasileiro
- 2) Noroeste do Brasil

#### Estados

- |                    |              |
|--------------------|--------------|
| ( ) São Paulo      | ( ) Goiás    |
| ( ) Minas Gerais   | ( ) Sergipe  |
| ( ) Rio de Janeiro | ( ) Bahia    |
| ( ) Mato Grosso    | ( ) Maranhão |

37. Coloque diante dos dois recursos econômicos citados, o número correspondente à região natural que o produz em maior quantidade.

1. Leste
2. Nordeste ( ) guaraná
3. Sul
4. Centro Oeste ( ) oiticica
5. Norte

38. Segue-se o nome de dois portos e uma lista de recursos econômicos. Escreva, nos parênteses que precedem os portos, o número correspondente ao produto que mais exporta:

1. Cacau
2. Café
3. Laranja ( ) Cabedelo
4. Algodão
5. Trigo ( ) Ilhéus
6. Arroz

39. Coloque o número 1, no parêntese que precede o Estado maior produtor de milho; o número 2, no parêntese que precede o Estado maior produtor de babaçu.

- |                       |                    |
|-----------------------|--------------------|
| ( ) Pará              | ( ) Maranhão       |
| ( ) Rio Grande do Sul | ( ) Minas Gerais   |
| ( ) Goiás             | ( ) Rio de Janeiro |
| ( ) São Paulo         | ( ) Bahia          |

40. Coloque o número 1, diante do Estado de maior rede ferroviária em tráfego; o número 2, diante do Estado que ocupa o segundo lugar.

- |                       |                    |
|-----------------------|--------------------|
| ( ) Rio Grande do Sul | ( ) Bahia          |
| ( ) Pernambuco        | ( ) Mato Grosso    |
| ( ) Ceará             | ( ) São Paulo      |
| ( ) Minas Gerais      | ( ) Rio de Janeiro |

Os candidatos poderão consultar, ainda, os números da *Revista do Serviço Público* de janeiro de 1946 (p. 83) e novembro-dezembro de 1947 (p. 118), existentes na Biblioteca do D.A.S.P., que publicaram questões de concursos anteriores.

7. LEGISLAÇÃO REFERENTE À ESTATÍSTICA — No Serviço de Biblioteca e Intercâmbio do Conselho Nacional de Estatística do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, sito na Avenida Franklin Roosevelt, 146-A -- sobreloja — os interessados poderão consultar as "Normas de apresentação tabular da estatística geral brasileira", aprovadas pela Resolução n.º 75, de 18 de julho de 1938, da Assembléia-Geral do Conselho Nacional de Estatística, modificada pela de n.º 158, de 22 de julho de 1939.



## Princípios e Problemas de Govêrno

CHARLES GROVE HAINES

Professor de Ciência Política da Universidade da  
Califórnia

e

BERTA MOSER HAINES

(Tradução de *Espírito Santo Mesquita*)

### CAP. VIII — I PARTE

#### FORMAS DE GOVÊRNO

A CONSAGRADA classificação das formas de govêrno, sustentou Lord Bryce, “divide-se entre monárquicas, oligárquicas e democráticas”. Na verdade, só existe uma única forma de govêrno: a do poder exercido pela minoria, isto é, o Govêrno de Alguns. O monarca é sempre obrigado a governar conforme os desejos e por intermédio de outras pessoas e somente uma pequena parcela do que se pratica em seu nome é resultado de sua vontade. A maioria do povo não possui conhecimentos, não tem tempo e nem interesse suficiente pelos problemas públicos, coisas que são indispensáveis para que se possa governar de fato. Suas opiniões são formadas, suas paixões excitadas, seus atos orientados por um pequeno grupo de indivíduos — pequeno em comparação com o número total de eleitores — e nada a surpreenderia mais a essa maioria do que saber o quanto é pequeno o seu número”. (1)

#### CLASSIFICAÇÃO DOS ESTADOS

A maioria das modernas classificações de Estado tem por base o muito conhecido estudo de Aristóteles, segundo o qual a monarquia é um regime em que o poder está investido numa única pessoa; uma aristocracia é um regime em que a autoridade e o contrôle são exercidos por um pequeno grupo de indivíduos e uma democracia é um regime em que o poder é exercido pela maioria do povo. Aristóteles disse que as formas “normais” de monarquia e aristocracia são aquelas em

que os governantes exercem seus poderes em benefício da comunidade, sendo formas “pervertidas” dêsse regime a tirania, a oligarquia e a democracia, quando um único governante, um pequeno grupo ou a maioria do povo governam tendo em vista principalmente seus próprios interesses egoísticos. Muito embora essa classificação só seja até certo ponto aplicável aos Estados modernos o atual pensamento político de tal modo nela se baseia que vale a pena mencioná-lo. As fases da análise aristoteliana têm uma atualidade que persiste em todos os momentos da vida política do mundo.

Alguns autores tentam estabelecer uma distinção entre as formas de Estado e as de govêrno, distinção esta que é difícil de sustentar e que tem significação relativamente insignificante do ponto de vista do estudo da política e do direito. O desempenho das atividades do Estado, tanto no setor interno, como no campo dos entendimentos internacionais, exige uma continuidade e estabilidade que torna conveniente e às vêzes necessário conceber-se êsse Estado como uma entidade independente de qualquer forma de govêrno. Alguns autores generalizaram essa necessidade de permanência e continuidade numa abstração — o Estado. No mais concreto sentido, porém, os Estados nos interessam como unidades políticas ativas que buscam realizar objetivos nacionais e internacionais. Para fins de análise e comparações, apresentamos aqui algumas classificações.

Muito embora os elementos essenciais do Estado sejam o território, a população e uma organização que exerça os poderes supremos ou o que se chama comumente de “soberania”, existem grandes diferenças entre essas unidades políticas chamadas Estados. Em primeiro lugar, o termo “estado”, conforme o seu emprego no campo das relações internacionais, é amplo e claro.

(1) *American Political Science Review* (fevereiro de 1909), vol. III, pág. 18.



Os Estados são classificados, do ponto de vista das unidades políticas nacionais e internacionais (2), da seguinte maneira:

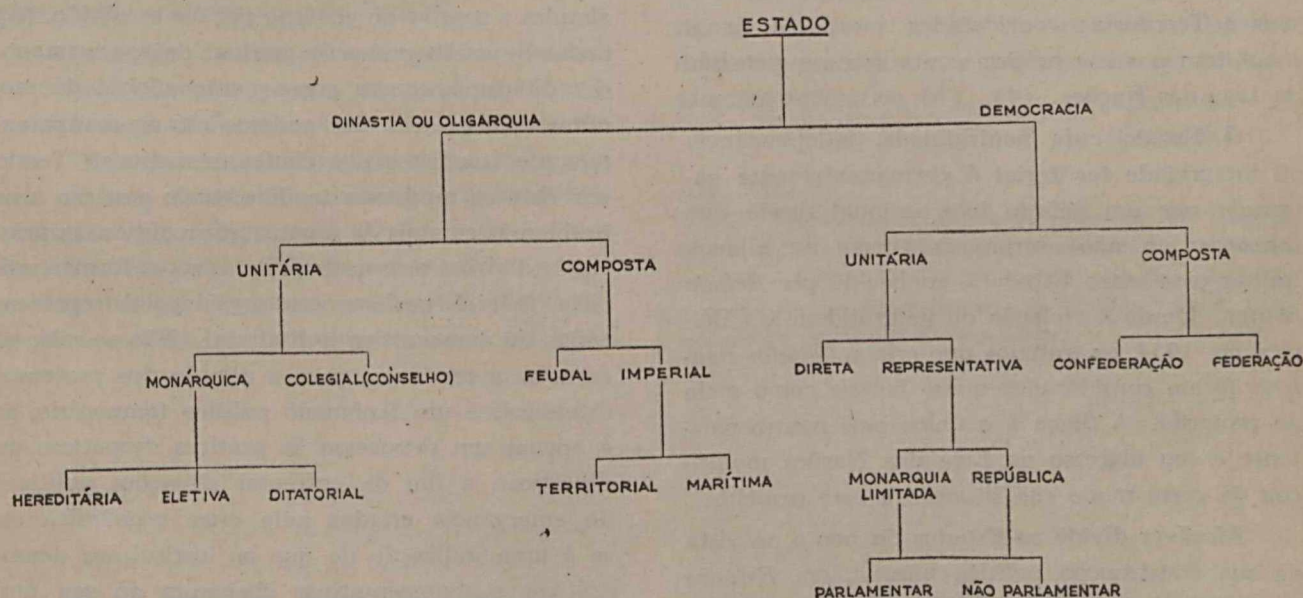
1. *Estados simples ou unitários*, com um governo soberano que representa a vontade e a autoridade da entidade;

2. *Estados compostos*, uniões ou associações de dois ou mais Estados com certas funções e órgãos de governo comuns, compreendendo (3):

a) *Confederações* — reunião permanente de Estados ligados uns aos outros para efeito de defesa e promoção do bem-estar geral. Nestas con-

dade e independência, exerceria todos os poderes, e teria suas jurisdições e direitos que não fôsem por essa carta expressamente delegados aos Estados Unidos reunidos em assembléia". Hoje não existem confederações, mas, historicamente, essa forma de organização política foi um fator importante na formação dos Estados. Exemplos recentes de confederação são a União dos Estados Americanos, formada pelos Artigos da Confederação de 1781 a 1789; a Confederação Suíça, de 1815 a 1848 e a Confederação Germânica de 1815 a 1866. A Comunidade das Nações Britânicas é, às

## CLASSIFICAÇÃO DE MACIVER



A classificação exposta no gráfico baseia-se na 1) amplitude da vontade geral; 2) estrutura externa; 3) distribuição do poder; 4) derivação do poder e 5) caráter do poder. Vide *The Modern State*, de R.M. MacIver (Oxford University Press, 1926) pág. 363.

federações, o governo da união desempenha certas funções que lhe são privativamente reservadas, conservando, porém, cada Estado a sua soberania e independência. Nos Artigos da Carta da Confederação Americana formulou-se o princípio de que “cada Estado conservaria sua soberania, liber-

vêzes, chamada de “uma confederação em espírito”;

b) *Uniões Federativas* — uniões permanentes de Estados não soberanos, que possuem certos poderes inerentes e inatos. A soberania ou supremacia é exercida, de fato, pelo governo federal ou nacional, muito embora os Estados sejam considerados como detentores de uma soberania definida dentro das respectivas esferas de competência. Entre as atuais federações estão a Argentina, a Austrália, o Brasil, o Canadá, o México, a Suíça, os Estados Unidos e a Venezuela. A Austrália e a Alemanha foram organizadas em federações pelas respectivas constituições depois

(2) *The Essentials of International Public Law and Organization* (The Macmillan Company, 1927) edição revista, pág. 178.

(3) Certos tipos de aliança pessoal resultante de uma união temporária de acordo com a regra das chamadas “uniões reais” (como as que existiram entre a Suécia e Noruega e entre a Hungria e a Áustria) já não mais existem.



da guerra de 1914; acontecimentos posteriores afetaram seriamente, porém, as relações entre o governo nacional e os Estados desses países, impossibilitando a continuação do regime;

### 3. *Estados dependentes ou semi-soberanos*

— Estados que conservam uma certa soberania e personalidade jurídica internacional, com suas relações exteriores parcialmente, pelos menos, sujeitas ao controle de um outro Estado, como

a) *protetorados* — condição adquirida, em virtude de tratado, por um Estado fraco ou dependente ou que foi colocado sob a proteção legal de um outro Estado. A Inglaterra e a França detêm mandatos de proteção sobre várias ilhas do Oceano Pacífico, e sobre várias regiões da África da mesma maneira que Cuba, Panamá e Filipinas foram protetorados dos Estados Unidos, tornando-se, porém, independentes;

b) *regime de mandato* — governo de Colônias e Territórios considerados incapazes de se manterem por sua própria conta sob a supervisão da Liga das Nações. (4)

O Estado cuja neutralidade, independência ou integridade territorial é permanentemente garantida por um acordo internacional desde que concorde em não entrar em guerra ou aliança militar com outro Estado, é conhecido por *Estado neutro*. Desde a violação da neutralidade da Bélgica em 1914, os tratados que criam *Estados neutrais* foram considerados quase inúteis como meio de proteção. A Suíça é o único país neutro existente e seu ingresso na Liga das Nações modificou de certo modo sua situação a esse respeito.

MacIver divide os Estados do ponto de vista de sua constituição política interna, em *Estados dinásticos*, incluindo os impérios e as unidades políticas controladas por uma determinada classe, e *Estados democráticos*, compreendendo as comunidades em que a vontade geral do povo constitui "a base consciente, direta e ativa da forma de governo". De acordo com esse ponto de vista, no Estado dinástico estabiliza-se o poder e estimula-se a lealdade nacional, tendendo-se para o governo oligárquico enquanto que no Estado democrático o controle pode ser direto ou indireto e a vontade popular se manifesta através da representação popular. Tanto os Estados dinásticos como os democráticos podem ser unitários ou compostos.

Os Estados também podem ser classificados: de acordo com o princípio da autoridade, em des-

póticos, ditatoriais e democráticos; segundo a distribuição dos poderes de governo, em unitários e federais e segundo o critério de separação desses poderes, em parlamentares ou presidenciais. No grupo de Estados que, de uma maneira geral, seguem o modelo do governo nacional dos Estados Unidos, quer sejam esses Estados unitários, quer sejam federais, o sistema de governo é o presidencialista. A implantação da moderna forma de ditadura e a extraordinária expansão da autoridade dos chefes executivos nos regimes presidenciais, tornaram de certo modo formais e teóricas as primitivas classificações. Mas se o fim precipuo do Estado, conforme sustenta o Professor MacIver, "é implantar a democracia sob uma forma qualquer e se entendermos que essa democracia não significa, necessariamente, o domínio da maioria mas, sim, imposição efetiva da vontade geral, emprestando o povo um apoio direto e não simples e passivo ao governo por ele escolhido, (5) podemos então prever o gradual desaparecimento das ditaduras com a conseqüente adoção de medidas de limitação dos poderes até agora aparentemente irrestritos dos chefes executivos. Tendo em vista as modernas tendências do governo e os problemas comuns de organização política, as principais divisões nesse setor são entre as formas unitária, federal, parlamentar, presidencial, representativa ou democrática e ditatorial. Não se sabe ao certo se a tendência para a adoção dos processos ditatoriais é um fenômeno político temporário, se é apenas um retrocesso às práticas despóticas ou dinásticas, a fim de enfrentar situações políticas de emergência criadas pela crise econômica ou se é uma indicação de que as instituições democráticas e representativas chegaram ao seu fim, instituições essas que só os planos radicais de reforma poderiam restaurar.

### FORMA FEDERATIVA DE GOVERNO

A forma federativa de governo é uma modalidade relativamente nova, de organização política. Os que elaboraram a Constituição dos Estados Unidos nesse particular tinham poucos elementos em que se apoiarem. Existiram na antiga Grécia ligas de cidades como as Ligas da Beócia e da Ática que exerciam o poder central e o controle dos negócios externos. Algumas ligas de natureza similar foram também formadas na Itália durante o período de desenvolvimento e

(4) Vide, a propósito dos *Mandatos* criados pela Liga das Nações, o capítulo XXIV.

(5) *The Modern State*, de R.M. MacIver (Oxford University Press, 1926) pág. 339.



expansão de Roma. A idéia de federação não teve em Roma uma expressão tão ativa como teve sob as condições diversas e de maior liberdade da Grécia. Na Idade Média surgiram várias uniões de cidades como as das Ligas Hanseática e Lombarda. Essas ligas mal podem ser comparadas com as federações modernas porque a maioria delas não passavam de simples confederações com laços políticos mais ou menos inconsistentes, ligando as autoridades locais à central.

O desenvolvimento da forma federal de governo em seu moderno sentido teve início com a elaboração da Constituição dos Estados Unidos. Desde então os princípios federativos vêm sendo amplamente postos em vigor na Europa e na América. Em vários planos de paz internacional e de criação de ligas incumbidas de manter essa paz, a idéia de federação mundial é, além disso, a mais generalizada dos tempos modernos.

A principal característica do governo federal é a divisão de poderes entre um governo central, de um lado, e as divisões regionais ou Estados, de outro. Recentemente, definiu-se esta divisão por meio de um documento escrito que prescreve a autoridade que cabe a cada governo. Certos poderes são, em geral, exclusivamente atribuídos ao governo central, enquanto outros são exclusivamente investidos nas autoridades locais ou esta-

duais. Há, via de regra, setores em que os poderes podem ser concomitantemente exercidos por ambos os governos. Em outros casos, os conflitos que surgem entre as diferentes autoridades no desempenho de suas funções são resolvidos pelos tribunais, considerando-se muitas vezes que a verdadeira essência do federalismo é a de ser o judiciário competente para julgar as controvérsias que surgem entre unidades de governo quanto às respectivas jurisdições. Entre os governos federais que se conformam com essa norma estão o da Argentina, Austrália, Canadá, Estados Unidos e Brasil. Nos sistemas federativos implantados nos países europeus, não se prevê a delimitação de poderes pelo judiciário, conferindo-se normalmente menos autoridade aos Estados e províncias. Com a limitação da autoridade dos Estados e os privilégios concedidos ao governo central para que amplie suas funções, esse último comumente evolui no sentido da organização política de forma centralizada e unitária em vez da estritamente federativa (6).

(continua)

---

(6) Agradecemos a Eric A. Beecroft, do Departamento de Ciência Política da Universidade da Califórnia, em Los Angeles, pelos dados e úteis sugestões oferecidas com respeito ao funcionamento do governo federal, principalmente no Canadá e na Austrália.



# Fronteiras da Administração Pública

## I - Sentido e Escopo da Administração Pública

DE GAUS, DIMOCK E WHITE

(Tradução de Tomás de Vilanova Monteiro Lopes)

A PARTIR do momento em que os indivíduos se associam visando a objetivos comuns, surge o problema da administração. A execução do sistema convencionado é uma responsabilidade necessária de toda atividade institucional. Qualquer seja o objetivo — seja êle o comércio, a política ou a fraternidade — a existência de um tipo de órgão administrativo qualquer torna-se necessária, desde que haja um programa a cumprir e a associação deva ter continuidade. Na administração de toda sociedade apresentam-se os fatores comuns de organização, pessoal, chefia e finança. Consoante as variações dos grupos que os indivíduos constituem verificam-se, naturalmente, amplas diferenças do grau de importância atribuído à administração. Tal diferença corresponde, estritamente, ao caráter formal ou informal das relações, à natureza dos seus objetivos e às proporções e permanência do grupo.

Quando se constitui um governo para realizar os negócios da comunidade, temos o que se veio a chamar de "administração pública". A elevada natureza do governo, seu caráter formal e permanência, tornam o estudo da administração pública particularmente importante. Os problemas básicos da gestão dos negócios públicos são tão antigos quanto os grupos sociais. Entretanto, só muito recentemente o aspecto administrativo do governo foi definido com agudeza, para fins de estudos.

O realce que se empresta hoje à administração governamental resulta de uma variedade de causas. Básico é, de certo, o fato de que as funções e responsabilidades do governo expandiram-se grandemente. A insistência por uma boa administração fêz-se acompanhar, naturalmente, por um aumento da exigência de serviço e de proteção. Tão grande parcela da renda nacional é agora consumida pelas despesas públicas que os contribuintes entraram a clamar por maior economia e eficiência. Outro fator concorrente reside na relativa negligência da administração de outrora, do que resultou um retardamento social que os governantes e governados hoje se esforçam por cor-

rigir. Por que mais dêle se espera, o governo foi leydado a uma maior divisão do trabalho e a um exame mais judicioso das suas próprias atividades de administração-geral. Para controlar ou auxiliar a outrem os órgãos do serviço público precisam primeiro organizar-se e elevar seu nível de eficiência. Os governos, como os indivíduos, não podem fazer direito para os outros aquilo que não conseguem fazer para si próprios.

Outro índice da importância da administração pode ser encontrado na observação tantas vezes repetida de que o futuro da sociedade americana depende da obtenção de adequados tipos de chefes no governo e nos negócios. Em outros termos, o elemento humano na administração está começando a receber da parte do povo o reconhecimento que merece. Como característico do novo ponto de vista a respeito da administração pública, poderíamos anotar com grande interesse a afirmação de W.N. Kiplinger em "*Nation's Business*", jornal oficial de uma organização de homens de negócios dos Estados Unidos, no sentido de que o governo poderá assumir qualquer encargo desde que sua administração e seu pessoal estejam à altura das responsabilidades que os cidadãos lhes confiaram. Se o particular pode obter o tipo de homens que convém e empregar bons métodos administrativos, observa o autor, não há razão que impossibilite o governo de fazer o que as empresas privadas fazem.

Admitindo-se, pois, como unânimemente reconhecida a necessidade de uma boa administração, o problema importante consiste em saber como obtê-la. Pode a administração pública ser definida e delimitada, ou é tão ampla e complicada como o próprio governo? Constitui ela um assunto em condições de ser objeto de ensino e em torno do qual haja possibilidade de realização de pesquisas?

Como tema de estudo acadêmico, a administração pública logrou crescente reconhecimento desde que o papel da administração no conjunto dos processos políticos tornou-se mais claro.



Nos primitivos governos a feitura e execução da lei eram enfeixadas nas mesmas mãos. As burocracias prosperaram sob os regimes monárquicos e em muitos casos diligenciou-se no sentido de tornar eficientes e capazes êsses serviços hierárquicos do Estado. Contudo ainda não fôra traçado com clareza o limite entre a elaboração da lei e sua execução, nem a administração merecera sob tal aspecto particular atenção ou estudo. Entretanto, o advento da democracia e do governo representativo impôs a divisão do trabalho governamental e a especialização das funções. O sistema presidencial em contraste com o sistema de governo de gabinete, tem que diferenciar mais nitidamente a política da administração. Como desfecho de tudo isso, esbaleceu-se, então, a profissionalização do serviço público, uma profissionalização que ganhou raízes, certamente, outrora quando os funcionários da casa real e seus conselheiros exerciam o governo, mas que se desenvolveu e frutificou nos séculos dezenove e vinte, particularmente na França, Alemanha, Grã-Bretanha e Estados Unidos. Sob a monarquia era difícil traçar uma linha divisória clara entre política e administração. Os processos eram freqüentemente caprichosos e as linhas gerais da organização administrativa, necessariamente vagas. Mas com o estabelecimento de uma nítida distinção entre a formulação da política e sua execução, com o crescimento de uma classe administrativa profissional e o aprimoramento da noção de responsabilidade dos governantes em relação aos governados, o estudo formal e a pesquisa em administração pública tornaram-se, naturalmente, mais necessários e viáveis do que antigamente.

O perigo, atualmente, consiste em ir demasiado longe na separação formal entre política e administração. Os estudiosos do ramo devem advertir-se de que, separando indevidamente as técnicas de execução do conteúdo e dos problemas de governo, transformarão a administração pública numa coisa sem nexo e irreal. Na crescente tendência a aprofundar as lindes entre política e administração, há o perigo constante de se atribuir muito pouca importância aos motivos, sistemas e atitudes políticas, que estão presentes em todo governo e influenciam tanto a administração quanto as leis.

A pesquisa e o ensino em administração envolvem mais do que o simples estudo das técnicas e dos princípios gerais, suscetíveis de serem ideados e aplicados a todos os níveis e condições da administração. A administração pública só deve ser isolada do processo total do governo, por uma questão de conveniência da pesquisa, do ensino ou do treinamento. Admitindo-se que a formulação de hipóteses e princípios é necessária e desejável, o estudioso da administração pública deve manter-se constantemente alerta contra as generalizações que não guardem íntima relação com a solução do problema ou situação particular em

que estiver empenhado. A administração pública, a exemplo do governo é uma atividade humana e, como tal, complexa e às vezes imprevisível. Depende em elevada escala do fator pessoal. Não é um fim em si mesma, mas simplesmente um instrumento de governo e um serviço da comunidade; assim é de esperar-se que ela cresça e se modifique como se modifica a própria sociedade.

As generalizações relativas à administração pública são aleatórias. Ainda que haja alguns elementos comuns a todo tipo de situação administrativa, tais como organização, finanças e pessoal, é preciso reconhecer que as peculiaridades de uma dada situação e as diferenças do assunto devem ser amplamente ponderadas na determinação de soluções. Também as funções de governo estão crescendo rapidamente, tanto em objetivo como em alcance. Uma certa margem de segurança há de, freqüentemente, ser concedida para as condições de exercício de uma função governamental nova ou para as que resultarem da ampliação ou variações da área de funções antigas. Finalmente, como cedo verificam todos aqueles que têm realizado inquéritos administrativos, há importantes diferenças de lugar, tempo, tradição e objetivo, às quais o pesquisador realista não deixará de atribuir o justo valor. Ao invés de contar com a padronização, a simplicidade e o completo paralelismo, o estudioso da administração pública deve esperar de frontar-se com uma grande variedade de problemas e, portanto, com fórmulas variadas. A administração pública deve ser elástica. Seus princípios destinam-se a guiar convenientemente a conduta a seguir, devendo sua aplicação ser condicionada pelos fatores de tempo e lugar, pelo julgamento criterioso, pela intuição, pelo espírito de pesquisa e pela consideração das diferenças de condições e objetivos do caso particular.

A administração é o que o coordenador competente realiza ao executar determinado trabalho. Quais os requisitos para seu êxito? Em muitos casos, a aptidão para dirigir o pessoal afigura-se como o único ponto a explicar. Sabemos que um chefe competente inspira seus auxiliares, possui boa capacidade de julgamento, é dotado de visão larga e apreende os detalhes sem se deixar enredar por eles. Há essa coisa que é o gênio administrativo. Ninguém precisa receber uma educação formal para possuí-lo, pois ele é, em princípio, um dom aparentemente natural. Ademais, um administrador de capacidade excepcional, freqüentemente é incapaz de explicar o modo por que isso acontece. Os administradores são notoriamente canhestros ao exporem a sua maneira de agir. Isso levou alguns psicólogos à conclusão de que a principal característica do chefe é o "temperamento".

Devemos então concluir que os bons administradores não obedecem a regras? Não existe algo de positivo que todos os administradores devem pensar fazer? Creio que sim. Muitos indivíduos, mesmo desprezando os métodos reconhecidamente



úteis, têm alcançado êxito, mas em geral há certas normas que devem ser observadas. Ao coordenador compete organizar suas próprias forças. Ele planeja; é um tático. O chefe de uma organização providencia no sentido de obter a assistência de pessoas capazes; não lhe é possível realizar sozinho todo o planejamento e execução. Além disso ele delega responsabilidade, na medida do possível. Todos os administradores dizem, de certo, que o fazem, mas somente os grandes administradores delegam de fato. Há outras medidas a serem tomadas pelo chefe, mas a análise que vimos de fazer a propósito dos processos administrativos típicos basta para demonstrar que a personalidade por si só não constitui uma explicação completa para o êxito administrativo.

Uma maneira de determinar o que queremos dar a entender quando falamos em administração pública e como o assunto pode ser delimitado, está em considerar os diferentes aspectos do problema. Isso envolve uma rápida apreciação da administração pública como lei, como instituição, como teoria e invenção, e como problema de relações. Com semelhante classificação não pretendemos sugerir que esses aspectos do assunto sejam ou devam ser completamente separáveis. Desejamos, apenas, pôr em evidência que no curso do tempo um ou outro se destacou de tal modo que, em comparação, os demais elementos da administração pública foram postos à margem. Jamais os vários aspectos da administração pública foram encarados conjuntamente, numa síntese completa. A elaboração de uma tal síntese é tarefa do futuro.

O ponto de vista legal da administração pública é, nos Estados Unidos, o mais antigo. Conforme a ciência política emergiu do estudo do direito público, assim também os vários aspectos da administração pública, tal como organização, relações governamentais, pessoal e finanças, foram considerados de início e quase exclusivamente do ponto de vista legal. A administração era encarada através de regras e decisões judiciais, e dos requisitos e limitações estatutárias e constitucionais. Daí resultou que os pontos que hoje nos parecem dignos de maior realce — notadamente o que diz respeito a métodos, experiências concretas e, falando de um modo geral, o lado humano da Administração — foram deixados completamente à margem. A situação foi corrigida em grande parte pelo trabalho de Frank G. Goodnow, em quem se deve reconhecer não somente a primeira pessoa a tratar do problema da administração pública neste país como também o primeiro cientista político nos Estados Unidos a realçar os processos políticos, a reforma municipal e a necessidade de aperfeiçoar os serviços administrativos particulares. Como consequência direta da reação contra a concepção jurídica do governo, os aspectos legais da administração pública receberam deficiente atenção durante considerável lapso de tempo. Isso não se poderia deixar de lamentar, uma vez que a aplicação da lei começa com a compreensão da lei e das práticas a serem impostas coativamente.

A nota de destaque que vem recentemente dominando a administração pública pode ser chamada de concepção institucional. Aqui o conceito básico é o de que a administração representa uma esfera distinta do governo e que o problema de quem a estuda consiste em examinar sua organização e funcionamento. Este ponto de vista pode ser encontrado, particularmente, nas obras de Ms. W. F. Willoughby. É desnecessário dizer que semelhante concepção do problema empresta mais relêvo aos assuntos objetivos, à organização, ao processo — do que propriamente ao direito substantivo e aos problemas dele decorrentes. Então se pode dizer que o principal interesse se deslocou das normas e casos legais para a estrutura e funcionamento da máquina administrativa.

Essa maneira de encarar o assunto é significativa, quando mais não seja, pelo fato de que põe em evidência o problema da direção e do controle. Ela focaliza a administração em seu conjunto, pois que, reconhecida a importância do chefe executivo, a organização dos departamentos, a coordenação dos serviços administrativos, a posição das finanças e da elaboração do orçamento no seio do processo administrativo, a lotação das unidades administrativas e as formas de controle passam a intergrar-se no departamento de administração. O objetivo primordial tem sido a eficiência e o pensamento que inspirou semelhante concepção foi influenciado principalmente desde a guerra, pelas idéias da "Taylor Society" e dos especialistas em organização industrial. Os adeptos desta maneira de encarar a administração pública parecem acreditar na possibilidade da formulação de princípios gerais sobre administração, os quais possam resultar na simplificação e disciplina do assunto.

Uma terceira interpretação digna de referência focaliza a administração pública como experiência. Tal é o método empírico, pragmático. A chamada concepção "prática" não se satisfaz com a interpretação legal nem com a institucional. Desnecessário se torna dizer que os indivíduos mais estreitamente identificados com a presente fase da administração pública são aqueles que, atualmente, vêm participando da execução de serviços do governo. Não têm eles escrito a respeito da administração pública tanto quanto indivíduos de outros grupos, mas quando o fazem é para pôr em destaque os aspectos práticos e de rotina. Mais do que os partidários de qualquer outra concepção os da chamada concepção prática — excetuando os espíritos mais cultos e experientes que entre eles existem — revelam uma tendência passível de severa crítica, porque, embora talvez isso ocorra inadvertidamente, seus atos e opiniões são influenciados e controlados pelas pessoas cujos pensamentos e experiências têm modelado a ideologia e os postulados da administração americana.

Ainda uma outra concepção da administração pública é a que a interpreta do ponto de vista da



teoria e da invenção. É este o método racional e analítico de apreciar a administração pública e o seu propósito claro é, não somente reconciliar os vários conceitos e metodologias entre si e em relação ao campo mais vasto das ciências sociais, como também, em larga medida pôr a descoberto os falsos conceitos e criar novas idéias e novos rumos para o administrador. Tal compreensão do problema é, provavelmente, menos exclusivista do que qualquer outra. Para que o chamado teórico da administração pública possa agir com proveito, mister se faz que ele esteja familiarizado com as várias concepções e os elementos referentes à matéria.

Uma derradeira concepção encara a administração pública através do problema e do método de relação. É o ponto de vista instrumentalista de John Dewey, segundo o qual a administração pública não é, precipuamente, uma entidade perfeita e acabada porém um simples meio, um instrumento através do qual os problemas sociais podem ser solucionados. A técnica acertada estará, portanto, em analisar antes de tudo o problema que demanda solução, o que, necessariamente, implica na interpretação sociológica da administração. O aspecto jurídico da matéria deve ser, de certo, considerado, mas também a situação econômica, a pressão dos partidos políticos e os interesses em jogo devem ser levados em conta, de sorte que os métodos e hipóteses adotados pela administração pública não de ser modificados, se necessário, à luz da tradição, princípios e influências que atuam efetivamente sobre o governo. Se confrontarmos semelhante ponto de vista com a concepção institucional, veremos que enquanto de acordo com esta última a administração pública é considerada uma entidade mais ou menos autônoma, em face daquele ela se apresenta aos olhos do estudioso como instituição simplesmente relativa: — Como um instrumento que pode ser moldado e adaptado ao caso particular a que se destina servir. Isso não quer dizer que seja impossível pôr em uso instrumentos padronizados, uma vez que, como ninguém ignora, há um considerável grau de repetição, paralelismo e uniformidade na prática dos negócios públicos.

Passadas em revistas as diferentes maneiras de encarar a administração pública, ou seja, como lei, como instituição, como experiência, como teoria e invenção, e como problema de relações, podemos tentar formular nossa própria definição. Em o fazendo procuraremos reunir as idéias principais postas em evidência pelo rápido exame que acabamos de empreender. A administração pública abrange os problemas, poderes, organização e métodos de direção empregados na aplicação da lei e no cumprimento das responsabilidades governamentais. Esta definição parece englobar todas as concepções da administração pública anteriormente analisadas. Em primeiro lugar, porque quando lidamos com poderes e problemas devemos ter em vista a lei, pois esta, no sentido amplo do termo, é a forma sob a qual se apresenta o

sistema de governo. As leis determinam as tarefas e fixam os recursos dos órgãos administrativos. Ademais temos que levar em conta as condições econômicas, sociais e políticas das quais emanam os poderes administrativos. Na discussão referente às concepções da administração pública invocamos o problema e o método das relações. A segunda parte de nossa definição entende com a organização e o pessoal da máquina administrativa. Nesta rubrica geral incluímos também a administração financeira e os orçamentos. Portanto, a maior porção da matéria usualmente contida na concepção institucional da administração pública ali está compreendida. Essa maneira de entender a administração pública permite, provavelmente, mais do que qualquer outra, chegar a generalizações mais úteis e formular princípios mais fidedignos. Então ela se avizinha ao máximo daquilo que geralmente se qualifica de "científico". Sugeriu-se, finalmente, que a administração entende com os métodos de direção. Aqui nos referimos aos métodos de integração, técnicas de aprimoramento da moral, regras relativas a disciplina e exercício do emprego, relações com o público e assuntos conexos.

A administração pública, do princípio ao fim, tem que lidar com problemas sociais e econômicos concretos, tais como saúde, utilidades públicas, planejamento regional e outros ramos da atividade governamental. Se, como admitimos, a administração pública deve sempre ser considerada um instrumento, então a apreciação dos problemas sociais, econômicos e políticos de que o direito se ocupa deve, inevitavelmente, constituir matéria de interesse para a administração. A não ser que ponha suas teorias sobre administração pública em relação com os problemas que o governo procura resolver, o estudioso não conseguirá tomar pé firme na realidade ou atingir a exata solução das respectivas questões administrativas.

A administração pública, tal como se apresenta hoje em dia nos Estados Unidos, precisa ser humanizada. Uma vez que a administração pública é um instrumento, sua eficiência, em última análise, mede-se pelos resultados que ela produz para toda a comunidade. Então, deve ser concebida não somente em estreita relação com governo e as outras ciências sociais, mas também como uma força posta a serviço dos cidadãos e atenta aos esforços dos indivíduos que abraçam o serviço público.

Aceito que seja o que vimos de dizer a propósito do sentido e escopo da administração pública, parece certo que algumas necessidades da arte e ciência da administração governamental precisam ser reconhecidas e postas em destaque no futuro. Em primeiro lugar temos de reconhecer que se faz mister um número considerável de estudos sobre economia, bem-estar público, medicina, engenharia e assuntos técnicos da mesma natureza. Tais estudos girando em torno das numerosas e diversas funções da administração governamental devem ser realizados antes que se



tracem generalizações a respeito do processo administrativo no seu conjunto. E' possível admitir-se que os princípios gerais relativos à organização e ao controle têm apresentado e ainda continuam a apresentar elevado grau de validade em muitas situações. Mas até que se possam formular princípios gerais para os serviços executivos e nos certifiquemos da completa justeza das nossas opiniões no que concerne à direção de serviços, muito haverá ainda que aprender em relação aos processos e problemas da administração nos casos concretos.

Em segundo lugar a administração pública, para que não venha a tornar-se estereotipada e autoritária, deve ser fertilizada com idéias colhidas nas empresas privadas e nas organizações educacionais, militares e quase-governamentais. Os estudos realizados neste último setor são especialmente importantes, uma vez que novas relações entre o governo e a indústria estão surgindo rapidamente, daí resultando que já se faz sentir o aparecimento de instrumentos métodos de administração mais aperfeiçoados. Outros, inquestionavelmente, poderão ainda ser esperados. Além disso, em conexão com a idéia de que a administração pública não é uma disciplina estreita, pois ampla é a contribuição que ela recebe de outros ramos do conhecimento, pode-se sugerir que o trabalho dos psicólogos e o dos contabilistas seja mais efetivamente utilizado na administração de pessoal e na de finanças.

Uma terceira sugestão a respeito das necessidades da administração emerge de considerações já antes feitas, e prende-se a uma das mais importantes suscitadas pela tentativa de definir os objetivos e o conteúdo da administração gover-

namental. A administração pública não é uma simples máquina inanimada, que realiza como um autômato o trabalho do governo; se ela diz respeito aos problemas governamentais deve, por esse mesmo motivo, interessar-se no cumprimento das finalidades e objetivos do Estado.

Assim, a administração pública, no seu sentido mais amplo, abrange a idéia contida na expressão "economia política". Ela é planejamento. Em escala cada vez maior nossos mais altos funcionários administrativos têm sido convocados para organizar programas econômicos, elaborar leis de reconstrução econômica, e planejar a conservação dos recursos naturais, bem como, estabelecer o próprio mecanismo do governo. Tal planejamento construtivo é por sua natureza muito conveniente à administração pública e deve ser clara e fortemente pôsto em evidência no futuro.

A administração pública pode ser classificada como uma síntese. Suas fronteiras não comportam um traçado demasiado estrito. Seu escopo deve ser vasto, quase tão vasto como o próprio governo no seu todo. A administração pública é o Estado em ação, o Estado como construtor. Seu escopo é determinado somente pelo que se torna preciso fazer a fim de levar a cabo os planos e propósitos do governo. A administração pública imprime realce à teoria, porque as mais fecundas teorias políticas, na opinião do autor, são as que provêm da interpretação do governo, do ponto de vista administrativo. Não é a administração pública inteiramente empírica. Ela deve antever as necessidades porvindouras e formular de antemão as soluções. Numa palavra, a administração pública deve ser inventiva e rigorosamente adequada aos objetivos que lhe são próprios.

(Continua)



# NOTAS

## PODER LEGISLATIVO

### CONGRESSO NACIONAL (RELAÇÃO ATUALIZADA ATÉ 10-10-51)

#### PROJETOS APRESENTADOS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

C.D. 1264-51 — Cria, junto aos Institutos de Previdência e Caixas de Aposentadorias, o Serviço Pré-Natal e a Assistência Domiciliar à Parturiente (D. Cruz) — D.C. 12-10-51, p. 9476.

C.D. 1265-51 — Dispõe sobre pagamento do auxílio enfermidade nos Institutos de Previdência (D. Cruz) — D.C. 12-10-51, p. 9476.

C.D. 1267-51 — Regula o horário dos empregados em carris urbanos e dá outras providências (O. Dantas) — D.C. 12-10-51, p. 9476.

C.D. 1274-51 — Dá forma autárquica à Viação Férrea Federal Leste Brasileiro com a denominação de Rêde Ferroviária Leste Brasileiro (Jaime Teixeira) — D.C. 17-10-51, p. 9640.

C.D. 1278-51 — Dá nova redação à Lei n.º 969-A, de 15-12-49, que dispõe sobre o pessoal da Comissão Mista Ferroviária Brasileira Boliviana (Medeiros Neto) — D.C. 17-10-51, p. 9642.

#### PROJETOS EM ANDAMENTO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS (PLENÁRIO)

C.D. 892-49; 370-51 — Institui o Fundo Nacional de Recuperação da Criança e dá outras providências. Plenário: Votação do projeto: adiada a fim de se pronunciarem as C.L.S. e C.C.J. — D.C. 12-10-51, p. 9486.

C.D. 523-51 — Dispõe sobre a chefia de serviços nas autarquias federais. Plenário: Pareceres das C.L.S. e C.S.P.C. considerando prejudicado o projeto — D.C. 16-10-51, p. 9592.

C.D. 842-50; 41-51; 135-51 — Altera dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho — Plenário: Em votação, o projeto é aprovado e enviado à C.R. — D.C. 13-10-51, p. 9538.

C.D. 1045-51 — Aprova o plano do carvão nacional e dispõe sobre sua execução. (P.E.) — Plenário: Votação, com emendas e dependente de pareceres das C.S.P.C. e C.F. — D.C. 17-10-51, p. 9653.

C.D. 1067-51 — Estende aos professores catedráticos das Faculdades de Direito do Amazonas e de Alagoas e da Faculdade de Medicina e Cirurgia do Pará o disposto no art. 15 da Lei n.º 488, de 15-11-48, que dispõe sobre o pagamento de vencimento, remuneração ou salário do pessoal civil e militar da União. Plenário: Parecer pela inconstitucionalidade, da C.C.J. — D.C. 16-10-51, página 9596.

C.D. 1327-49-50 — Dispõe sobre os Estatutos dos Funcionários Públicos Civis da União (C.C.J.) — Plenário: Aprovada a redação final. Vai ao Senado. — D.C. 13-10-51, p. 9537.

### PROJETOS EM ANDAMENTO NO SENADO FE- DERAL (PLENÁRIO)

S.F. 28-50 — Dispõe sobre a instituição da Ordem do Mérito do Engenheiro e dá outras providências — Plenário: Aprovado o parecer da C.R.L., dando redação final — D.C. 12-10-51, p. 9515.

C.D. 121-51 (S.F. 99-51) — Dá nova redação ao artigo 8.º da Lei do Inquilinato — Plenário: Em votação é aprovado e sobe à sanção — D.C. 16-10-51, p. 9612.

C.D. 520-51 (S.F. 126-51) — Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 1952 (C.F.) — Plenário: Parecer da C.F. sobre o anexo 17 — M. da Agricultura e são enviadas à C.F. as emendas ao anexo 21 — D.C. 18-10-51, p. 9679.

C.D. 899-48 (S.F. 212-50) — Dispõe sobre a federalização da Faculdade de Direito do Pará — Plenário: pareceres das C.C.J.; C.E.C. e C.F. — D.C. 18-10-51, p. 9677.

#### PROJETOS APRESENTADOS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

C.D. 1057-51 — Estabelece preços mínimos para o financiamento ou aquisição de cereais e outros gêneros de produção nacional (P.E.) — D.C. 20-10-51, p. 9751.

C.D. 1294-51 — Dá nova redação ao art. 38 e seus §§ 1.º e 2.º e modifica a tabela "A" do anexo n.º 2 da Lei n.º 1293, de 27-12-50, que reorganiza o Serviço de Inspeção de Coletorias Federais (Celso Peçanha) — D.C. 20-10-51, p. 9771.

C.D. 1306-51 — Revoga o art. 18 do Decreto-lei n.º 3200, de 19-4-41, que dispõe sobre a proteção à família (Brochado da Rocha) — D.C. 23-1-51, p. 9839.

C.D. 1307-51 — Transforma a atual Diretoria de Aeronáutica Civil do M. da Aeronáutica em Departamento de Aeronáutica Civil e cria o C.N. de Aeronáutica (E. Passos) — D.C. 23-10-51, p. 9839.

C.D. 1317-51 — Dispõe sobre reajustamento de proventos de inativos civis da União (C. Vergal) — D.C. 25-10-51, p. 10050.

#### PROJETOS EM ANDAMENTO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS (PLENÁRIO)

C.D. 146-51 — Revoga o parágrafo único do art. 3.º da Lei n.º 1162 de 18-5-50 (P. Salte) e dá outras providências — Plenário: Pareceres das C.C.J.; C.E. e C.V.E.A. — D.C. 19-10-51, p. 9707.

C.D. 520-51 — Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 1952 — Plenário: Parecer da C.F. sobre emendas do S.F. aos anexos 2, 20 e 23 — D.C. 19-10-51, p. 9706.

C.D. 569-49 — Denuncia o acórdão aprovado pelo Decreto-lei n.º 9009 de 24-7-46, restabelece a Diretoria Regional do Trabalho de São Paulo e dá outras providências (P.E.) — Plenário: Em redação final — D.C. 25-10-51, p. 10043.



C.D. 645-51 — Faculta a contribuição para diversos I. de Previdência e dá outras providências — Plenário: Aprovada a redação final. Vai ao Senado — D.C. .... 20-10-51, p. 9787.

C.D. 738-51; 84-51 — Autoriza a União a criar uma fundação denominada Serviço Social Rural. (P.E.) — Plenário: Parecer da C.S.P. (Agripa Faria) — D.C. 25-10-51, p. 10041.

C.D. 762-51 — Cria a gratificação de Serviço Industrial para os servidores públicos civis, lotados nas fábricas e arsenais militares — Plenário: Parecer da C.C.J. — D.C. 19-10-51, p. 9710.

C.D. 842-50; 41-51; 135-51 — Altera dispositivos da C. das Leis do Trabalho — Plenário: Aprovada a redação final. Vai ao Senado — D.C. 24-10-51, p. 9931.

C.D. 912-51 — Regula a forma de constituição da C. de Promoções do Ministério Público junto à Justiça Militar e dá outras providências — Plenário: Pareceres das C.C.J. e C.S.N. — D.C. 24-10-51, p. 9930.

C.D. 1045-51 — Aprova o plano do Carvão Nacional e dispõe sobre sua execução (P.E.) — Plenário: Redação para segunda discussão — D.C. 25-10-51, p. 10039.

C.D. 1057-51 — Estabelece preços mínimos para o financiamento ou aquisição de cereais e outro gêneros de produção nacional (P.E.) — Plenário: Pareceres da C.E. com substitutivo e da C.F. com emendas ao referido substitutivo — D.C. 24-10-51, p. 9921.

C.D. 1076-51 — Estende à Divisão de Organização Sanitária do M.E.S., os benefícios da Lei n.º 620, de 12-2-49, que dispõe sobre os créditos destinados às campanhas contra a malária e a peste (C.S.P.) — Plenário: Aprovada a redação final. Vai ao Senado — D.C. .... 20-10-51, p. 9787.

C.D. 1123-51 — Dispõe sobre recursos financeiros para a Fundação da Casa Popular, altera a lei do sêlo e dá outras providências (P.E.) — Plenário: Continuação da votação em 1.ª discussão — D.C. 20-10-51, p. 9787.

C.D. 1126-51 — Cria, em todos os municípios do país, Centros Educacionais, em cooperação com os poderes Estaduais e Municipais — Plenário: Parecer da C.C.J. — D.C. 23-10-51, p. 9836.

#### PROJETOS EM ANDAMENTO NO SENADO FEDERAL (PLENÁRIO)

S.F. 39-51 — Dispõe sobre a aposentadoria dos serventuários da Justiça do Distrito Federal — Plenário: Parecer da C.C.J. — D.C. 23-10-51, p. 9880.

C.D. 482-51; 513-51 (S.F. 242-51) — Autoriza o Governo Federal a intervir no domínio econômico para assegurar a livre distribuição de produtos necessários ao consumo do povo (P.E.) — Plenário: São lidas e apoiadas três emendas ao projeto — D.C. 19-10-51, p. 9738.

C.D. 520-51 (S.F. 126-51) — Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 1952 — Plenário: Discussão única do anexo 17 — M. da Agricultura. — D.C. 24-10-51, p. 9966.

C.D. 552-49 (S.F. 324-50) — Assegura aos ex-funcionários interinos da carreira de oficial administrativo aprovados no último concurso preferência para nomeação e dá outras providências. Projeto vetado. São convocadas as duas Casas do Congresso Nacional para conhecerem do veto presidencial — D.C. 25-10-51, p. 10062 e 10067.

C.D. 899-49 (S.F. 212-48) — Dispõe sobre a federalização da Faculdade de Direito do Pará (C.D. 899-48; S.F. 212-48) — Plenário: E' rejeitado o projeto — D.C. 25-10-51, p. 10069.

#### PROJETO APRESENTADO NO SENADO FEDERAL

S.F. 44-51 — Manda o cidadão, chamado a exercer função pública ou administrativa de relevante importância, fazer declaração circunstanciada de seus bens. (C. Saboia) — D.C. 26-10-51, p. 10131.

#### PROJETOS APRESENTADOS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

C.D. 1328-51 — Torna sem efeito a aplicação da Lei n.º 1162, de 22-7-50, que estabelece normas para a aposentadoria e pensões dos servidores das autarquias pertencentes ao patrimônio da União, às Caixas Econômicas Federais, ao Conselho Superior das Caixas Econômicas Federais e aos servidores dessas instituições (C. Peçanha) — D.C. 27-10-51, p. 10161.

C.D. 1332-51 — Institui uma Comissão Permanente destinada a percorrer os Territórios Federais do Acre, Guaporé, Rio Branco e Amapá, no primeiro trimestre de cada ano, a fim de fiscalizar a fiel aplicação das verbas orçamentárias do ano anterior (P. Abreu) — D.C. 30-10-51, p. 10275.

C.D. 1334-51 — Reforma o Código de Menores e estabelece o Estatuto Social da Infância e da Juventude (A. Araújo) — D.C. 30-10-51, p. 10278.

C.D. 1343-51 — Transfere para Belo Horizonte, até que seja cumprido o disposto no art. IV das Disposições Constitucionais Transitórias, a Capital da União. (D. Cruz) — D.C. 31-10-51, p. 10386.

C.D. 1345-51 — Concede aos diplomados pelo curso de técnico em contabilidade, para os efeitos do exercício profissional, as prerrogativas asseguradas por lei aos contadores — D.C. 31-10-51, p. 10388.

#### PROJETO SANCIONADO

Dá nova redação ao artigo 8.º da Lei do Inquilinato. Lei n.º 1462 de 26-10-51 — D.O. 31-10-51.

#### PROJETOS EM ANDAMENTO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS (PLENÁRIO)

C.D. 520-51 — Estima a receita, fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 1952. Plenário: Discussão única e votação das emendas do Senado aos Anexos 2 — C.N.; 20 — M. da Guerra e 23 — M. R.E. — D.C. 30-10-51, págs. 10321 e 10324.

C.D. 569-49 — Denuncia o acôrdo aprovado pelo Dec.-lei n.º 9509, de 24-7-46, restabelece a Diretoria Regional do Trabalho de São Paulo e dá outras providências (P.E.) — Plenário: Aprovada a redação final. Vai ao Senado — D.C. 26-10-51, p. 10117.

C.D. 595-49 — Torna aplicável aos servidores das autarquias dispositivos da Constituição relativos ao cômputo do serviço público federal, estadual ou municipal — Plenário: Pareceres das C.C.J.; C.F.; C.L.S. e C.S.P.C. — D.C. 26-10-51, p. 10084.

C.D. 738-51 — Autoriza a União a criar uma fundação denominada Serviço Social Rural (P.E.) — Plenário: Emendas oferecidas ao projeto para serem encaminhadas às C.C.J.; C.E.; C.L.S.; C.S.P. e C.F. — D.C. 30-10-51, p. 10324.

C.D. 1057-51 — Estabelece preços mínimos para o financiamento ou aquisição de cereais e outros gêneros de produção nacional (P.E.) — Plenário: Redação para segunda discussão — D.C. 31-10-51, p. 10385.



C.D. 1225-51 — Suspende o pagamento de importâncias relativas a consignações em folha nos meses de novembro e dezembro próximos — Plenário: Em primeira discussão — D.C. 30-10-51, p. 10329.

#### PROJETOS EM ANDAMENTO NO SENADO FEDERAL (PLENÁRIO)

S.F. 43-51 — Dispõe sobre o regime de férias do T. de Justiça do Distrito Federal — Plenário: Em discussão preliminar é considerado constitucional — D.C. 26-10-51, p. 10133.

C.D. 330-50 (S.F. 61-51) — Assegura aos serventuários das autarquias o direito ao gozo de licença-prêmio — Plenário: Pareceres da C.C.J. pela rejeição e da C.C.J. pela audiência do D.A.S.P. — D.C. .... 27-10-51, p. 10206.

C.D. 520-51 (S.F. 126-51) — Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 1952. Plenário: Parecer da C.F., sobre a redação final ao anexo 21 — M.J.N.I. — D.C. 31-10-51, p. 10410.

C.D. 526-50 (S.F. 158-51) — Submete à apreciação do Congresso Nacional projeto de lei que extingue o D. Administrativo de Recuperação do Material e dá outras providências (P.E.). Plenário: Pareceres das C. C.J. e C.F. — D.C. 26-10-51, p. 10130.

C.D. 1327-49-50 — (S.F. 247-51) — Dispõe sobre os Estatutos dos Funcionários Públicos Cíveis da União (C.C.J.). Plenário: São lidas e apoiadas emendas ao projeto (50) — D.C. 30-10-51, p. 10341.

#### PROJETOS APRESENTADOS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

C.D. 1348-51 — Dispõe sobre a constituição do Banco do Nordeste do Brasil e dá outras providências (P.E.). — D.C. 1-11-51, p. 10432.

C.D. 1361-51 — Regula a situação do pessoal para obras (E. Rocha) — D.C. 8-11-51, p. 10665.

C.D. 1363-51 — Dispõe sobre contagem de tempo de serviço para efeito de aposentadoria prestado por juizes com exercício na Justiça Eleitoral (A. Feliciano) — D.C. 8-11-51, p. 10669.

#### PROJETO APRESENTADO NO SENADO FEDERAL

S.F. 47-51 — Dá nova redação ao art. 3.º da Lei n.º 1300, de 28-12-50 (Lei do Inquilinato) — D.C. 8-11-51, p. 10700.

#### PROJETO APROVADO PELO CONGRESSO NACIONAL QUE AGUARDA SANÇÃO

C.D. 526-50 (S.F. 158-51) — Submete à apreciação do Congresso Nacional projeto de lei que extingue o D. Administrativo de Recuperação do Material e dá outras providências — D.C. 7-11-51, p. 10632.

#### PROJETOS APRESENTADOS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS (PLENÁRIO)

C.D. 92-51 — Deduz da renda bruta, para o fim de pagamento de imposto de renda, as contribuições feitas aos partidos políticos, com caráter obrigatório. Plenário: O projeto vai ser arquivado — D.C. 7-11-51, p. 10611.

C.D. 129-51 — Dispõe sobre a rescisão do contrato de arrendamento da Rêde Mineira de Viação, celebrado entre a União e o E. de Minas Gerais. Plenário: Em redação final. — D.C. 8-11-51, p. 10665.

C.D. 399-51 — Modifica artigos da Lei n.º 605, de 5-1-49, que regula o repouso remunerado. Plenário: Parecer com substitutivo da C.L.S. — D.C. 8-11-51, p. 10658.

C.D. 403-51 — Estende aos funcionários federais, estaduais e municipais os benefícios da Lei n.º 1267, de 9-12-50, que dispõe sobre promoção de oficiais e praças das Forças Armadas que tenham tomado parte no combate à revolução comunista de 1935. Plenário: O projeto é rejeitado — D.C. 8-11-51, p. 10680.

C.D. 520-51 — Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 1952. Plenário: São aprovadas as redações finais aos anexos, 2 — C.N.; 20 — M. da Guerra e 23 — M.R.E. — D.C. 6-11-51, p. 10561.

C.D. 523-51 — Dispõe sobre a chefia de serviços nas autarquias federais. Plenário: O projeto é rejeitado — D.C. 6-11-51, p. 10567.

C.D. 595-49 — Torna aplicável aos servidores das autarquias dispositivos da Constituição relativos ao âmbito do serviço público federal, estadual ou municipal. Plenário: Aprovado o projeto substitutivo que passa à 2.ª discussão. — D.C. 6-11-51, p. 10563.

C.D. 453-47; 664-48 (S.F. 293-47) — Assegura a todos os Expedicionários Brasileiros da F.E.B. e F.A.B. e Marinha de Guerra e Mercante o disposto no parágrafo único do artigo 18 das Disposições Transitórias e preferência para nomeação em igualdade de condições nos concursos em que se submeterem. Plenário: O projeto vai à redação final — D.C. 7-11-51, p. 10609.

C.D. 762-51 — Cria a gratificação de Serviço Industrial para os servidores públicos civis, lotados nas fábricas e arsenais militares. Plenário: Emenda apresentada em discussão prévia que vai à C.C.J. — D.C. 6-11-51, p. 10555.

C.D. 885-51 — Altera o Orçamento Geral da República para 1951. Plenário: Parecer da C.F. ao projeto e às emendas de 1.ª discussão. — D.C. 8-11-51, p. 10660.

C.D. 912-51 — Regula a forma de constituição da C. de Promoções do M. Público junto à Justiça Militar e dá outras providências. Plenário: Aprovado e enviado à C.R. — D.C. 7-11-51, p. 10608.

C.D. 1045-51 — Aprova o plano do carvão nacional e dispõe sobre sua execução (P.E.). Plenário: Segunda discussão do projeto. Emendas apresentadas que vão ser encaminhadas às C.C.J.; C.T.C.O.P.; C.E. e C.F. — D.C. 1-11-51, p. 10470.

C.D. 1057-51 — Estabelece preços mínimos para o financiamento ou aquisição de cereais e outros gêneros de produção nacional (P.E.). Plenário: Segunda discussão: encerrada. Emenda apresentada para ser encaminhada à C.E. — D.C. 6-11-51, p. 10555.

C.D. 1067-51 — Estende aos professores catedráticos das Faculdade de Direito do Amazonas e de Alagoas e da Faculdade de Medicina e Cirurgia do Pará o disposto no art. 15 da Lei n.º 488, de 15-11-48, que dispõe sobre o pagamento de vencimento, remuneração ou salário do pessoal civil e militar da União. Plenário: O projeto é rejeitado — D.C. 6-11-51, p. 10567.

C.D. 1123-51 (P.E.) — Dispõe sobre recursos financeiros para a Fundação da Casa Popular, altera a Lei do Selo e dá outras providências. Plenário: Em votação a redação final: Aprovada — D.C. 8-11-51, p. 10680.

C.D. 1225-51 — Suspende o pagamento de importâncias relativas a consignações em folha nos meses de novembro e dezembro próximos. Plenário: Redação final — D.C. 8-11-51, p. 10665.



C.D. 1251-51 — Institui gratificação de representação aos Presidentes e Vice-Presidentes dos T.R. do Trabalho. Plenário: Aprovado em 1.<sup>a</sup> discussão, o projeto volta à Comissão respectiva a fim de redigir para segunda discussão — D.C. 6-11-51, p. 10565.

#### PROJETOS EM ANDAMENTO NO SENADO FEDERAL (PLENÁRIO)

S.F. 39-51 — Dispõe sobre a aposentadoria dos serventuários da Justiça do Distrito Federal. Plenário: Votação em discussão preliminar — D.C. 7-11-51, p. 10631.

S.F. 43-51 — Dispõe sobre o regime de férias do Tribunal de Justiça do Distrito Federal. Plenário: Em votação o substitutivo da C.C.J., é aprovado, artigo por artigo, ficando prejudicado o primitivo — D.C. 7-11-51, p. 10631.

S.F. 45-50 — Dispõe sobre a aplicação do art. 15 da Lei n.º 886 de 24-10-49 a funcionários nas condições aí

estabelecidas, aposentados antes da publicação dessa Lei. Plenário: Em discussão preliminar, é considerado constitucional. Vai à C.F. — D.C. 8-11-51, p. 10702.

C.D. 364-51 (S.F. 168-51) — Modifica a legislação do imposto sobre a renda. Plenário: Discussão única: São lidas e apoiadas emendas. Em discussão o projeto e as emendas — D.C. 8-11-51, p. 10702.

C.D. 520-51 (S.F. 126-51) — Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 1952. Plenário: Emendas apresentadas ao anexo 19 — M. da Fazenda. Parecer da C.F. sobre a redação final ao anexo 21 — M.J.N.I. Parecer da C.F. ao anexo 9 C.V.S.F. — D.C. 7-11-51, p. 10636.

C.D. 552-49 (S.F. 324-50) — Assegura aos ex-funcionários interinos da carreira de oficial administrativo aprovados no último concurso preferência para nomeação e dá outras providências. Parecer n.º 16-51 da C. Especial incumbida de dar parecer sobre o veto presidencial. Razões do veto — D.C. 1-11-51, p. 10421.



## PUBLICAÇÕES RECEBIDAS

### Recebemos e agradecemos

*Serviço Social* — Divórcio e Defesa da Família — B — Ano X — outubro, 1951 — n.º 59 — Ano XI — janeiro a março de 1951 — São Paulo.

*Revista do Hospital das Clínicas* — da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo — julho — 1951 — Vol. VI — N.º 3 — São Paulo.

*Boletim Paraguaio* — Ano VI — Ns. 47-48 — setembro-outubro de 1951 — Assunção — Paraguai.

*Boletim da Contadoria Geral da República* — Ano XXVII — N.º 180 — novembro de 1951 — Rio.

*State Service* — Journal of the Institution of Professional Civil Servants — Vol. XXXII — Ns. 10 e 11 — october-november — 1951 — London.

*Notícias de Portugal* — Ano V — Ns. 232, 233, 235, 236, 237 — outubro e novembro — 1951 — Lisboa — Portugal.

*Boletim de Informações Argentinas* — Ano V — Ns. 8 e 9 — agosto e setembro — 1951 — Buenos Aires — Argentina.

*Leis, Decretos e Atos* — Prefeitura Municipal de Pôrto Alegre — janeiro a março de 1951 — Pôrto Alegre — Rio Grande do Sul.

*Revista Brasileira de Odontologia* — Ano IX — N.º 52 — julho-agosto de 1951 — Rio.

*Mensário Estatístico* — N.º 4 — outubro de 1951 — Rio.

*Comentário Comercial Anglo-Brasileiro* — Nova Série — N.º 27 — Rio.

*Boletim Mensal* — da Prefeitura Municipal de Barreiras — Ano II — N.º 27 — setembro de 1951 — Barreiras — Bahia.

*Revista de Intendência* — Ano XXVI — N.º 53 — julho-agosto de 1951 — Rio.

*The Journal of the American Dental Association* — Volume 43 — numbers 3 e 4 — october — 1951 — Washington, D.C.

*Revista Forense* — Mensário Nacional de Doutrina, Jurisprudência e Legislação — Vol. CXXXVI — Ano

XLVIII — Fascículo 578 — Vol. CXXXVII — Ano XLVIII. — Fascículo 579 — agosto e setembro de 1951 — Rio.

*Arquivos da Polícia Civil de São Paulo* — Volume XIX — 1.º Semestre — Ano de 1950 — São Paulo.

*Revista da Faculdade de Direito* — Universidade de Minas Gerais. Outubro de 1951 — Belo Horizonte — Minas.

*Revista Fiscal e de Legislação de Fazenda* — Ano XXII — N.º 18 — outubro de 1951 — Rio.

*Boletim da Associação Comercial do Maranhão* — Ano III — N.º 28 — julho, 1951 — São Luís — Maranhão.

*Crônica* — de La Conferencia Interamericana de Seguridad Social — Ns. 2 e 3 — agosto — outubro — 1951.

*Boletim do Instituto Brasil-Estados Unidos* — Ano IX — N.º 101 — novembro de 1951 — Rio.

*Revista do Ensino* — Secretaria de Educação — Ano XVIII — N.º 197 — outubro-dezembro de 1950 — Belo Horizonte — Minas.

*Paquerê* — N.º 3 — Ano 1 — setembro de 1951 — Mogi das Cruzes — São Paulo.

*Relatório das Atividades da Diretoria no período 1946-1950* — Escola Nacional de Música — Universidade do Brasil — Rio.

*Revista Municipal Interamericana* — Año I — enero — junio — 1951 — Nms. 3 e 4 — La Habana — Cuba.

*Aviação* — A Voz Independente da Aeronáutica Brasileira — N.º 163 — Vol. XIV — agosto de 1951 — Rio.

*Coop* — Síntese Mensal do Movimento Cooperativo Bahiano — Ano X — N.º 88 — março de 1951 — Bahia.

*Red Tape* — The Civil Service Magazine — october — 1951 — London.

*Boletim Brasileiro* — Publicação Mensal da Agência Comercial do Governo do Brasil no Chile — Ano VI — Ns. 40-41 — setembro-outubro de 1951 — Santiago do Chile.

*A Capital* — Ano XLI — N.º 5-6 — setembro-outubro — 7-8 — outubro-novembro — 1951 — São Paulo.



*Boletim Informativo* — Bôlsa de Mercadorias da Bahia — agosto de 1951 — Bahia.

*Revista Militar Brasileira* — Ano XXXIX — Ns. 1 e 2 — janeiro a junho — 1951 — Vol. LIX — Rio.

*Revista do Trabalho* — Ano XIX — agosto-setembro — 1951 — Rio.

*A A.P.B.E.* — Órgão de Difusão Rodoviária — Ano III — N.º 4 — maio de 1951 — Rio.

*Rodovia* — Ano XIII — N.º 138 — agosto — 1951 — Rio.

*IDORT* — Revista de Organização Científica — Instituto de Organização Racional do Trabalho — Ano XX — N.º 237 — setembro de 1951 — São Paulo.

*Administração Pública* — D.S.P. — Ano III — N.º V — Vol. I — 1951 — Bahia.



# REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

## VOLUMES EDITADOS

### ANO I — 1937-1938

- Vol. I — novembro-37 (esg.), janeiro, fevereiro (esgotados), março.
- Vol. II — abril (esg.), maio, junho.
- Vol. III — julho, agosto, setembro.
- Vol. IV — outubro, novembro, dezembro (esg.).

### ANO II — 1939

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
- Vol. II — abril-maio, junho.
- Vol. III — julho, agosto, setembro.
- Vol. IV — outubro-novembro, dezembro (esg.).

### ANO III — 1940

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março (esgotado).
- Vol. II — abril, maio, junho (esgotados).
- Vol. III — julho (esg.), agosto (esg.), setembro.
- Vol. IV — outubro (esg.), novembro (esg.) dezembro.

### ANO IV — 1941

- Vol. I — janeiro (esg.), fevereiro (esg.), março.
- Vol. II — abril, maio, junho (esgotados).
- Vol. III — julho, agosto, setembro (esgotados).
- Vol. IV — outubro (esg.) novembro (esg.), dezembro.

### ANO V — 1942

- Vol. I — janeiro, fevereiro março (esgotados).
- Vol. II — abril, maio, junho (esgotados).
- Vol. III — julho (esg.), agosto, setembro (esg.).
- Vol. IV — outubro (esg.), novembro, dezembro.

### ANO VI — 1943

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
- Vol. II — abril, maio, junho.
- Vol. III — julho, agosto, setembro.
- Vol. IV — outubro, novembro, dezembro (esgotados).

### ANO VII — 1944

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março (esgotados).
- Vol. II — abril, maio, junho.
- Vol. III — julho (esg.), agosto, setembro.
- Vol. IV — outubro, novembro, dezembro.

### ANO VIII — 1945

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
- Vol. II — abril, maio, junho.
- Vol. III — julho, agosto, setembro.
- Vol. IV — outubro, novembro, dezembro.

### ANO IX — 1946

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
- Vol. II — abril, maio, junho.
- Vol. III — julho, agosto-setembro.
- Vol. IV — outubro-novembro, dezembro.

### ANO X — 1947

- Vol. I — janeiro-fevereiro, março-abril.
- Vol. II — maio-junho, julho-agosto.
- Vol. III — setembro-outubro, novembro-dezembro.

### ANO XI — 1948

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março, abril.
- Vol. II — maio, junho, julho, agosto.
- Vol. III — setembro, outubro, novembro, dezembro.

### ANO XII — 1949

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
- Vol. II — abril, maio, junho.
- Vol. III — julho, agosto, setembro.
- Vol. IV — outubro, novembro, dezembro.

### ANO XIII — 1950

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
- Vol. II — abril, maio, junho.
- Vol. III — julho, agosto, setembro.
- Vol. IV — outubro, novembro, dezembro.

### ANO XIV — 1951

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
- Vol. II — abril, maio, junho.
- Vol. III — julho, agosto, setembro.
- Vol. IV — outubro, novembro, dezembro.





Delegados e observadores da Conferência Latino-Americana de Bibliotecários, realizada em outubro último na cidade de São Paulo