

A P R E S E N T A Ç Ã O

O Dr. Gustavo Lessa, autor do caderno que a Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP) tem a satisfação de oferecer hoje aos seus leitores, dispensa apresentações no Brasil.

Um dos primeiros estudiosos, em nosso meio, da administração pública à luz de preceitos modernos, impôs-se o Dr. Gustavo Lessa ao respeito e admiração de todos quantos se interessam pela matéria, quando em 1937-1938 realizou na América do Norte um estágio de dezoito meses, a convite da Brookings Institution de Washington, D. C., para o fim de estudar os variados aspectos da administração americana.

Fruto dessa experiência foi o livro, já clássico e hoje indispensável a todo especialista da matéria, "*A administração Federal nos Estados Unidos*", aparecido em 1942.

Depois disso, o Dr. Gustavo Lessa, espírito alerta e sempre atento aos problemas da administração, continuou a produzir vários outros trabalhos, uns de menor extensão, mas nem por isso menos úteis, aparecidos em periódicos ou separatas, outros de maior fôlego, dentre os quais devem ser mencionados "*O Distrito na Organização Municipal*", "*O Governo Nacional na Inglaterra*", "*O Departamento da Criança nos Estados Unidos*", "*Aspectos da Proteção à Maternidade e à Infância*", "*A Proteção à Infância na Inglaterra*", "*Assistência à Infância*" (a experiência inglesa e suas lições), etc. De especial interesse para o público a que ora nos dirigimos é o trabalho "*A Departamentalização ao nível ministerial*", também de sua autoria, já publicado como parte integrante dos Cadernos de Administração Pública (Caderno n.º 10).

Agora, com "*As Corporações Públicas na Grã-Bretanha*", sua segunda contribuição para a série dos Cadernos da EBAP, ofere-

ce-nos o autor outro vigoroso ensaio cuja leitura muito se recomenda aos estudiosos da administração descentralizada.

Não tem dúvida, assim, a EBAP de que, ao lançar o novo trabalho do Dr. Gustavo Lessa, estará contribuindo para o aperfeiçoamento e aprimoramento da administração pública em nosso país, através do estudo comparado das práticas administrativas de outros povos e outros países.

315 320223

AC. 26212
JD41119

BIBLIOTÉCA DA FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS	
DATA	CLASSIFICAÇÃO
20.3.56	350.942
52/56	638
	risdy

ÍNDICE

I — INTRODUÇÃO	3
II — ÓRGÃOS ADMINISTRATIVOS SEMI-INDEPENDENTES	6
III — ANTECEDENTES E EVOLUÇÃO DAS CORPORACÕES PÚBLICAS	9
Antes de 1945	12
Depois de 1945	20
IV — O CONTRÔLE EXTERNO DO FUNCIONAMENTO	26
V — O CONTRÔLE DA ORGANIZAÇÃO E DO PESSOAL	34
Variações na estrutura geral das corporações ..	35
Constituição dos conselhos diretores	36
Pessoal	44
VI — O CONTRÔLE DA VIDA FINANCEIRA	46
VII — CONCLUSÕES	49
INDICAÇÕES BIBLIOGRÁFICAS	53

AS CORPORAÇÕES PÚBLICAS NA GRÃ-BRETANHA (1)

I — INTRODUÇÃO

E' uma verdade evidente por si mesma que tôda instituição ou técnica ou processo governamentais novos constituem uma experiência no campo social. Até mesmo as antigas ainda se podem considerar na fase experimental, visto não terem atingido a perfectibilidade ideal. Por tudo isto, os homens de govêrno, conscientes do perigo de experimentar em massas humanas, *in anima nobili*, sem as devidas cautelas, buscam se informar dos antecedentes de tôda nova instituição, técnica ou processo governamentais que procuram implantar em seu país, e, depois dessa implantação, se mantêm ao par do desenvolvimento em

outros países. O estudo comparativo do govêrno e da administração já começa a entrar em uma fase sistematizada.

A Grã-Bretanha é considerada um dos melhores laboratórios de política experimental do mundo que vive sob o regimen da lei. Não são poucas as sementes que de seu solo foram se aclimatar em outros países. As transplantações frustradas são as que se fazem por simples ato de cópia do legislador, sem o conhecimento prévio das condições do solo originário e das adaptações necessárias em o novo solo.

As corporações públicas são, na Grã-Bretanha, apenas uma das modalidades dos "órgãos ad-

(1) Este estudo foi iniciado e bastante adiantado no Instituto Brasileiro de Administração da Fundação Getúlio Vargas, quando o autor trabalhava em sua Divisão de Pesquisas, mas foi terminado em março de 1954, quando o mesmo havia deixado o referido Instituto.

ministrativos semi-independentes". De tais órgãos lá, como em outros países europeus, se podem apontar exemplos seculares. Mas a sua proliferação se intensificou por toda parte no decurso das últimas décadas. A medida que a ação governamental tende a ampliar-se, ela procura dar maior autonomia aos seus agentes destacados para novos domínios.

Em nosso país, o número de tais órgãos vem também aumentando, embora aqui, como alhures, a terminologia esteja ainda incerta. O termo mais popular é o de *autarquia*, cuja acepção tende a restringir-se aos serviços públicos dotados de personalidade jurídica. Essa restrição nos parece prejudicial ao estudo porque, sendo a atenção pública focalizada nas autarquias, ela não estimula a investigação dos órgãos semi-independentes que não tenham personalidade jurídica mas cujo funcionamento precisa ser conhecido.

Na Grã-Bretanha se observa o mesmo fenômeno. O grande interesse é pelas "corporações públicas", devido ao incremento que estas tomaram após a polí-

tica de encampação (2) das empresas industriais, iniciada nos últimos anos. Não são poucos os estudos publicados sobre elas, muitos dos quais pudemos consultar graças à obsequiosidade da Biblioteca do Conselho Britânico no Rio. Existe, porém, até onde foram as nossas pesquisas, uma ausência quase completa de estudos sobre os outros órgãos administrativos semi-independentes, cujo interesse não é pequeno para os pesquisadores da administração pública. Solicitamos ao Prof. HUGH DALTON, que esteve entre nós o ano passado, a sua cooperação no sentido de obtermos informações relativamente ao grau de controle ministerial exercido sobre a generalidade desses órgãos. Ele muito atenciosamente transmitiu a nossa carta ao Professor WILLIAM ROBSON, da Universidade de Londres, e, tendo verificado posteriormente a ausência deste do país, apelou para o seu assistente Mr. H. B. GREAVES, cujas informações ainda não nos tinham chegado até à presente data. Em fevereiro último, recebemos um livro que enco-

(2) A palavra *encampação* será empregada aqui como sinônimo puro e simples de *nacionalização*.

mendáramos o ano findo, *British Government since 1918*, o qual inclui um capítulo de Sir ARTHUR STREET sôbre o assunto. Dêsse capítulo faremos agora um resumo sucinto.

Por êstes motivos, o presente trabalho se limitou quase exclusivamente às corporações públicas. E mesmo assim tem todos os defeitos de uma pesquisa feita a distância.

II — ÓRGÃOS ADMINISTRATIVOS SEMI-INDEPENDENTES

Qual o motivo da criação desses órgãos? Na Grã-Bretanha, como em muitos outros países, quando se quer dar a um órgão novo uma certa flexibilidade, uma certa capacidade para desenvolver-se e agir livre das peias burocráticas, procura-se subtraí-lo a um controle ministerial estreito. Poderíamos apelar para várias autoridades, a fim de justificar esta asserção relativamente àquele país. Basta, porém, invocar a de WILLIAM ROBSON. Diz ele que uma feição essencial de órgãos dessa natureza “é terem sido criados para empreender tarefas de natureza especializada, livres do controle executivo direto dos

Ministros, embora frequentemente sujeitos à sua influência ou às suas decisões em matéria de diretrizes” (3). O Professor HARRISSON, que parece ter sido o criador da expressão “órgãos administrativos semi-independentes” é mais específico: “Uso essa expressão para designar vários tipos de corpos administrativos que podem ser muito semelhantes em estrutura e funções aos ministérios que vimos considerando, mas que diferem deles pelo fato de serem, de uma maneira ou de outra, mais livres do controle por parte dos Ministros, do Parlamento, do Tesouro, ou de todos os três” (4). Saiba-se, entre parênteses, que o

(3) ROBSON, WILLIAM A., capítulo do livro de que é editor, *Problems of nationalised industry*, pág. 16 — George Allen and Unwin (Londres, 1952).

(4) HARRISSON, WILFRID, *The Government of Britain*, pág. 91 — Hutchinson's University Library (Londres, 1948).

Ministério do Tesouro exerce, na Grã-Bretanha, funções muito importantes, quanto à elaboração orçamentária, ao controle das despesas, à organização dos serviços públicos e ao funcionalismo civil.

A análise mais extensa desses órgãos é da autoria de Sir ARTHUR STREET, que figura na galeria dos grandes funcionários públicos do país, tendo trabalhado tanto em Ministérios quanto nos órgãos referidos (5). Parece-nos um tanto infeliz a denominação que propõe: "Quasi-government bodies" — Corpos ou órgãos quase-governamentais. O característico governamental desses órgãos nos parece muito definido, de sorte que a denominação do Prof. HARRISON tem vantagem nítida.

STREET, porém, parece ter sido o primeiro a tentar uma classificação desses órgãos em seu país, embora reconhecendo a dificuldade de colocá-los em compartimentos estanques. Separou-os tanto quanto possível em dois grupos: *corpos reguladores* (regulatory bodies) e *corpos de execução* (managerial bodies).

Os primeiros têm uma tarefa mais normativa, e os segundos empreendem sobretudo a execução de serviços; em vários, porém, há a mistura das duas funções, em maior ou menor grau.

Os órgãos reguladores foram subdivididos por ele em *industriais* e *não industriais*. Entre estes se contam uns que são corporações públicas, como as chamadas *new town corporations*, que ficaram encarregadas de planejar o desenvolvimento de novas comunidades, outros são simples comissões ou conselhos, destituídos de personalidade jurídica. Entre estes, podemos citar um Conselho Nacional de Assistência (*National Assistance Board*) que, tendo as suas raízes em um longínquo passado, nos últimos anos, após as reformas do Plano Beveridge, ficou incumbido de administrar, em um plano nacional mas de acordo com as autoridades locais, a assistência aos indivíduos não suficientemente protegidos pelo seguro nacional, ou colocados, por circunstâncias especiais, fora de sua alçada. STREET acha justamente que ele poderia ser

(5) STREET, SIR ARTHUR, *Quasi-Government bodies since 1918*, capítulo na já citada obra, *The British Government since 1918*, publicada por George Allen and Unwin Ltd. (Londres, 1950).

classificado também entre os órgãos de execução.

Sobre os órgãos reguladores de natureza industrial, êle diz que, entre as duas guerras mundiais, o governo resolveu estimular certas indústrias a regularizarem a sua situação por meio de órgãos associativos do tipo "guild". Nesse tipo, de origens medievais, há uma representação dos interessados na direção, estabelecida em lei. Veremos adiante, a propósito da composição dos conselhos diretores das corporações públicas, como essa representação de interesses foi repudiada em quase tôdas elas. Prevaleceu, porém, na organização dos corpos destinados a intervir na agricultura.

Entre os mais importantes exemplos do tipo citado, STREET inclui os *Marketing Boards*, destinados a regular a produção e venda de certas mercadorias, como o leite. Em cada um desses conselhos há uma maioria de representantes eleitos pelos produtores, mas há membros adi-

cionais nomeados pelo Ministro, de fora da indústria. A organização do *Milk Marketing Board* sempre nos pareceu digna de ser estudada no Brasil.

Sobre os órgãos a que o nosso autor chama "de execução", abstenho-nos de falar aqui, porque a sua maioria é constituída pelas corporações públicas de que vamos tratar extensamente.

Nas três categorias acima mencionadas, há uma grande variedade de tipos de organização; uns são corporações públicas, outros não; uns são diretamente estipendiados pelo tesouro; outros podem levantar contribuições e empréstimos, e até fazê-los; nuns o pessoal pertence ao funcionalismo público; noutros, não.

O grau de controle ministerial e parlamentar varia também muito. A análise de STREET dá muito pouca informação a respeito. O assunto está ainda desafiando a atenção aprofundada dos estudiosos da administração pública na Grã-Bretanha.

III — ANTECEDENTES E EVOLUÇÃO DAS CORPORAÇÕES PÚBLICAS

As corporações públicas se acham incluídas entre “os órgãos administrativos semi-independentes”. Elas parecem corresponder ao que chamamos usualmente de “autarquias”. Não que essa correspondência seja assinalada pelos autores britânicos: não encontramos nêles uma só referência à palavra “autarquia”. A assemelhação que fizemos é baseada nas deduções que se seguem.

E' sabido que a palavra *corporation* designa nos povos de origem anglo-saxônia as entidades dotadas de personalidade jurídica. Vejamos a definição da Enciclopédia Britânica:

“*Corporação*, em língua inglesa, uma associação de pessoas, que é tratada, a muitos títulos, como se ela própria fôsse uma pessoa. Tem direitos e deveres próprios, que não são os direitos e deveres de seus membros individuais”.

Agora, quanto a corporações públicas, nos estudos britânicos sôbre administração que compulamos, há uma ausência quase completa de discussões doutrinárias sôbre o seu significado, em contraste com o observado nos autores dos países do continente europeu, que tratam do direito administrativo, relativamente ao significado de “autarquia”, de “estabelecimento público”, etc. Mais ainda, e isto é realmente de admirar: não encontramos uma só tentativa de definição do que seja *corporação pública*. O significado da expressão se nos patenteia, quando se estuda o seu campo de aplicação. Este é duplo: de um lado, muitos governos locais na Grã-Bretanha são considerados corporações públicas, o que faz identificar o conceito, neste ponto, com o usado pelos autores italianos quando se referem a *autarquias territoriais*; de outro

lado, se criaram na administração nacional britânica, dentro das últimas décadas, vários serviços públicos denominados *corporações públicas*. Ora, *serviço público dotado de personalidade jurídica* parece ser o substrato básico do conceito de autarquia usual entre nós, ao qual fizemos uma restrição anteriormente.

O contraste que acima foi assinalado relativamente às discussões doutrinárias não é acidental. Ele parece determinado por uma diferença de mentalidade. Enquanto muitas autoridades jurídicas continentais procuram derivar de princípios abstratos o grau de contrôle que o governo deve exercer sobre as autarquias, os estudiosos do assunto na Grã-Bretanha se limitam a descrever: *a)* o grau de contrôle sobre cada corporação pública, *prescrito* na lei donde ela se originou e *vigente* nos costumes; *b)* os benefícios ou malefícios que daí resultaram para o interesse nacional, em cada exemplo específico. Um modelo único de autonomia, se possível, terá que aguardar uma experimentação muito mais longa.

O campo predileto dos serviços públicos corporativos na Grã-Bretanha é o econômico.

Isto não quer dizer que não haja algumas corporações públicas, visando outros objetivos, o de natureza cultural, entre outros. Exemplifiquemos: o Conselho de Pesquisas Médicas (*Medical Research Council*), o qual, criado por lei em 1913, recebeu carta de incorporação em 1920, e vem estimulando a pesquisa médica no país, graças a verbas votadas pelo Parlamento e a donativos particulares; o Conselho de Artes da Grã-Bretanha (*The Arts Council of Great Britain*), criado em 1940 e incorporado em 1946, para promover o desenvolvimento das artes, mantendo-se à custa de subsídio anual do Governo; a Comissão Nacional de Parques (*National Parks Commission*), de criação ainda mais recente e destinada a velar pelos parques e pelas outras áreas de beleza natural, inclusas no domínio nacional.

A proliferação das corporações públicas de natureza econômica se acentuou depois da última guerra mundial, devido à política de "nacionalização" das empresas de natureza industrial, comercial ou bancária, adotada pelo Governo laborista e inspirada em sua concepção socialista.

Precisa ser aqui fortemente acentuado um antecedente que possibilitou essa expansão e ao qual naturalmente não aludem os autores britânicos: é o prestígio da função pública no país, derivado da seriedade com que sempre foi exercida, com raras exceções. Exercer uma função pública, sobretudo a de chefia, não é lá um indulto para a ociosidade, ou para a colheita de vantagens inmerecidas.

Além das raízes profundas que essa seriedade possa ter no caráter do povo, cumpre mencionar três estímulos que ela recebeu. A tendência para a vida associativa sempre facilitou o treino da cooperação e do interesse nas causas coletivas. Os governos locais, com seus inúmeros conselhos e comitês vigilantes sobre os serviços públicos, e sem remuneração, constituem um preparo inigualável para a vida cívica. Finalmente a introdução precoce de um sistema do mérito na escolha do pessoal dos serviços públicos e a defesa pertinaz desse sistema contribuíram para um prestígio do funcionalismo público que não tem tal-

vez rival em outro país. Dizia LEONARD WHITE: "Na Grã-Bretanha, a reputação do serviço público é muito alta, e é geralmente reconhecido que, grau por grau, o governo obtém uma boa porção (*its full share*) dos homens e mulheres da mais alta qualidade, os quais deliberadamente procuram uma carreira em Whitehall, em vez de irem para bancos, transporte ou indústria" (6).

Com uma tal tradição, os governos podem ampliar a sua área de atividade.

A evolução das corporações públicas na Grã-Bretanha se processa em dois períodos diferentes: o anterior e o posterior a 1945, isto é, o anterior e o posterior à política socialista de nacionalização. Na descrição do primeiro seguiremos a obra do americano LINCOLN GORDON, que dedicou cerca de quatro anos ao estudo minucioso das quatro primeiras grandes corporações do governo britânico (7). Na do segundo, nos orientaremos sobretudo pela obra em que o Professor ROBSON coordenou a colaboração de vários autores e a

(6) WHITE, LEONARD D., capítulo na obra de vários autores, *Civil Service Abroad*, pág. 25 (Nova York, 1935).

(7) GORDON, LINCOLN, *The public corporation in Great Britain* — Oxford University Press (Nova York, 1938).

sua própria (8), mas recorreremos também a vários outros estudos, que serão especificados.

Antes de 1945

Segundo refere GORDON, já no século XVII, o Parlamento britânico começou a criar autoridades para exercício de funções locais especiais, relativas à assistência, a esgotos, a estradas. Esse número se tornou considerável. No século passado, foram instituídas entidades autônomas (*trusts*) para administrar vários portos do país. Por sua vez, nos últimos tempos os próprios governos locais começaram a invadir o campo das emprêsas privadas, mantendo e dirigindo serviços de abastecimento de água, de eletricidade, de gás, de transporte, enfim, empreendimentos de diversas qualidades, classificados hoje genericamente como *serviços de utilidade pública*. Em muitos lugares, essa intromissão governamental foi coroada de êxito.

Contudo, o exemplo típico de uma corporação pública criada pelo governo nacional só veio quando se estabeleceu a chama-

da *Autoridade do Pôrto de Londres* (*Port of London Authority*). Sucedeu em 1908 através de lei cujo projeto havia sido iniciativa do Gabinete liberal de que faziam parte LLOYD GEORGE e WINSTON CHURCHILL. Tornou-se em pouco tempo o exemplo mais citado pelos pregoeiros da administração descentralizada.

Dantes, no estuário do Tâmesa, as docas, os cais e os armazéns pertenciam a uma multiplicidade de proprietários. Era clamorosa a ineficiência da administração assim dividida. A nova *Autoridade* unificada conseguiu intensificar a dragagem, renovar e ampliar as docas e armazéns, e introduzir outros melhoramentos. A sua autonomia financeira é grande: o seu capital é levantado no mercado livre; as rendas com que funciona derivam de taxas sobre mercadorias e navios que entram no pôrto e nas docas; dispõe de liberdade razoável na distribuição das despesas. GORDON, porém, observa que essa autonomia sofre restrições, umas inseridas na própria lei, outras derivadas do

(8) ROBSON, WILLIAM A., *op. cit.*, em n.º 3, págs. 38-39.

contrôle atribuído ao governo (9).

Depois de alterações introduzidas por lei em 1920, a Autoridade ficou composta de representantes: dos donos de navios, dos negociantes, dos Ministérios interessados, do Governo local de Londres, dos proprietários de cais (êstes não puderam ser encampados, enquanto as docas e os armazéns o foram em grande parte).

A primeira tentativa no país para atribuir a uma corporação pública poderes em escala nacional veio, logo após a primeira guerra mundial, em 1919. Foi no campo da eletricidade. A existência de cerca de 600 empresas, ou particulares ou geridas pelos Governos locais, destinadas a fornecer eletricidade ao país, impedia, pelas suas áreas restritas e pela competição, uma expansão adequada às necessidades da civilização contemporânea em um país industrial. Por outro lado, já de há muito os progressos técnicos vinham possibilitando a disseminação da energia a longas distâncias. A intervenção nacional estava limitada ao licenciamento das empre-

sas, incumbido ao "Board of Trade", espécie de Ministério do Comércio, cumulado de outras atribuições.

O *Electricity (Supply) Act* de 1919 não criou ainda a corporação pública que muitos desejavam, mas passou as funções regulatórias do Ministério do Comércio para um grupo de "Comissários de Eletricidade". Tinham também, como função, promover e fiscalizar o desenvolvimento da produção de energia, mas não conseguiram realizar a desejada concentração das estações geradoras. Isto ficou provado em investigações feitas por uma comissão nomeada em 1925, pelo gabinete conservador. Daí resultou a lei de 1926, que confiou a direção do grande empreendimento a uma corporação pública, sob o nome de "Conselho Central de Eletricidade" (*Central Electricity Board*).

O Conselho ficou tendo poderes para controlar as estações geradoras, sem, entretanto, encampá-las, exceto em casos especificados. A eletricidade, por ele adquirida a preços razoáveis, era fornecida a empresas locais, oficiais ou não. Os Comissários

(9) GORDON, LINCOLN, *op. cit.* em n.º 7, págs. 38-39.

de eletricidade acima mencionados continuaram como uma espécie de corpo consultivo do Conselho, sobre o qual exerciam, ao mesmo tempo, um papel supervisor, em certas matérias. O Conselho gozava de suficiente autonomia financeira, podendo lançar empréstimos, dentro dos limites regulamentares traçados pelo Ministério competente e sujeitos à aprovação do Tesouro. A renda normal provinha da venda de eletricidade. As despesas extraordinárias visavam a expansão do serviço e a padronização das frequências.

O Conselho era composto de um presidente e sete membros, nomeados pelo Ministro. A princípio, o governo havia pensado em incluir a representação de interesses, como no caso do Pôrto de Londres. A sugestão foi, porém, abandonada, e na lei de 1926 ficou apenas a autorização para o Ministro consultar, antes da nomeação, os corpos representativos dos Governos locais, da eletricidade, do comércio, da indústria, do transporte, da agricultura e do trabalho. Um dos parlamentares incumbidos de pilotar o projeto disse que o Conselho deveria ser composto de

pessoas com “larga experiência nos negócios, as quais, se possível, não deveriam ser diretamente representantes de qualquer indústria, mas deveriam considerar os interesses de todos muito imparcialmente” (10).

O partido laborista impugnou a lei de 1926 como insuficiente, pois desejava um maior controle governamental. A oposição mais forte veio, porém, de uma ala do próprio partido conservador, que a considerava de inspiração socialista! E’ evidente, porém, que o legislador tentou harmonizar a iniciativa privada e local com os interesses nacionais. O Conselho foi substituído em 1947 pela *British Electricity Authority*, de que falaremos depois.

Um gênero de corporação pública estabelecido na mesma época, mas dotado de características peculiares, é a Comissão de Reflorestamento (*Forestry Commission*). A lei que criou a Comissão data de 1919, tendo sido modificada em 1926. Como a generalidade das leis britânicas, derivou de um estudo exaustivo feito por um comitê especial. Estavam-se esgotando, após a guerra, as limitadas reservas florestais do país. A Co-

(10) *Apud* GORDON, LINCOLN, *op. cit.*, em n.º 7, pág. 101.

missão foi dotada de poderes para obviar a esta situação, podendo comprar terras, plantar, auxiliar a plantar, negociar em madeiras, promover a educação popular em reflorestamento, etc. Mas, observe-se o que diz GORDON: formalmente ela não foi incorporada pela lei de 1919, “embora pudesse processar e ser processada” (*although it could sue and be sued*), e só foi incorporada por carta régia no ano seguinte, “quando se tornou visível que tal providência facilitaria as transações em terras” (11).

Devido aos seus objetivos, que podem ser atingidos só a longo prazo, e devido ainda a ser de origem governamental a fonte principal dos seus recursos, o mesmo GORDON é de parecer que a Comissão de Reflorestamento, sob uma análise mais cerrada, se assemelha mais a um subministério do que a uma corporação pública de natureza comercial.

A Comissão era composta de oito a dez membros, nomeados pelo Primeiro Ministro em consulta com o Ministério da Agricultura. Um desses membros deveria ser um parlamentar: o

objetivo era atribuir-lhe a tarefa de responder às perguntas que os seus pares fizessem sobre o modo por que estavam sendo executados os trabalhos da Comissão. Veremos adiante porque essa composição foi mais tarde modificada.

A B. B. C. (*British Broadcasting Corporation*) teve como predecessora uma empresa particular, que, fundada em 1922, ficou dispondo de monopólio virtual sobre as irradiações. Esta solução havia provindo de um acôrdo do Ministério dos Correios com as firmas fabricantes de aparelhos. Tais firmas constituíram a Companhia, à qual ficou reservada uma parte das taxas cobradas pelos Correios sobre licenças para aparelhos receptores e sobre a a venda desses aparelhos. As Comissões posteriormente nomeadas para investigar a situação concluíram por louvar o elevado espírito público com que a empresa se desincumbia da tarefa a ela confiada. A última dessas Comissões, porém, foi de opinião que o serviço poderia ser ainda muito melhorado se fôsse atribuído a uma corporação pública, sob o

(11) GORDON, LINCOLN, *op. cit.* em n.º 7, pág. 15.

contrôle do Ministério dos Correios.

Assim se fez em 1926, tendo sido a Corporação estabelecida por carta régia e não por lei. Nenhum dispositivo nessa carta confere à Corporação a exclusividade das irradiações. Apesar disto, constata GORDON, com grande surpresa para o leitor estrangeiro, que “é inconcebível a possibilidade de uma autoridade rival” (12). Aqui, mais uma vez se verifica a tendência britânica para as convenções não escritas. Se a *intenção* do monopólio estava no espírito do governo e se se tratava de uma entidade oficial, não havia necessidade de definir rigidamente o alcance dos seus poderes.

A carta de incorporação deve ser renovada de dez em dez anos. A Corporação é hoje constituída por um conselho de nove Governadores (*Governors*), nomeados pelo Primeiro Ministro e pelo Ministro dos Correios. Podem ser demitidos com ou sem especificação dos motivos para tal decisão. Todos recebem remuneração, que é maior para o Presidente.

A princípio havia sido sugerido que os membros do conselho fôsem escolhidos dentre os representantes de certos campos de atividade, tais como a música, a educação, a indústria dos aparelhos sem fio, mas a solução aceita em princípio foi num sentido mais amplo: os escolhidos não devem ter outros interesses a promover além dos relacionados com o serviço público (13). Isto não impede a nomeação de pessoas conhecedoras dos problemas entrelaçados com aquelas atividades.

Vejamos agora a autonomia da corporação, quanto às suas atividades específicas. Note-se que não sofreu modificações no segundo período, após 1945.

A questão básica é a seguinte: até que ponto o governo pode controlar os programas de irradiação? Na licença para funcionamento da Corporação há dois dispositivos importantes, cuja essência é a seguinte: *a)* qualquer notícia emanada de um ministério deverá ser irradiada; *b)* o Ministro dos Correios pode interditar previamente qualquer irradiação anunciada. Mas é

(12) GORDON, LINCOLN, *op. cit.* em n.º 7, pág. 167.

(13) GORDON, LINCOLN, *op. cit.* em n.º 7, pág. 170.

preciso notar que na execução desses dispositivos entram em jogo as convenções não escritas acima mencionadas, derivadas do bom senso. E' assim que, ao explicar o primeiro dispositivo perante o Parlamento, o Ministro exemplificou que, se qualquer autoridade governamental fôsse além de um noticiário referente a casos policiais, a anúncios de tempestades ou de epidemias, êle estava certo de que o Parlamento a chamaria às contas. Isto significa estar subentendido que as irradiações, mesmo oficiais, não podem ter um caráter apologetico da conduta governamental.

Por outro lado, o segundo dispositivo nunca foi aplicado. GORDON, porém, narra um caso em que o Parlamento se agitou, em 1932, quando foi anunciada uma irradiação por um ex-comandante de submarino alemão, sobre as suas experiências na primeira guerra mundial. A Corporação, após demoradas discussões, aquiesceu a um pedido informal do Ministro, a fim de que fôsse cancelada a irradiação. Não houve, pois, propriamente uma interdição.

A princípio foram proibidas irradiações sobre tópicos que envolvessem controvérsia política, religiosa ou industrial. Em 1928, essa proibição foi retirada e não mais repetida. A Corporação formulou da maneira seguinte a diretriz a seguir em tais casos: "Será admitida controvérsia política e econômica, em ocasiões bem definidas, *tomando-se precauções adequadas de imparcialidade e de igualdade de apreciação, e sendo o assunto tratado de tal maneira que os principais pontos de vista divergentes possam ser apresentados em nítido contraste* e relacionados tão estreitamente quanto possível. O processo normal será constituído por debates e discussões" (14) (grifo nosso). A Corporação é responsável pela escolha dos assuntos e dos oradores. O pêso dessa responsabilidade é tão grande que não é de estranhar partirem críticas, ora de gregos, ora de troianos, tanto no Parlamento como na imprensa. Mas, num livro ainda bem recente, HIRAM STOUT diz que, nas campanhas eleitorais, "a B. B. C. distribui equitativamente as por-

(14) GORDON, LINCOLN, *op. cit.* em n.º 7, pág. 219.

ções de tempo, podendo cada partido usar a que lhe toca da maneira considerada mais eficiente pela sua própria direção" (15).

As irradiações com objetivos comerciais foram excluídas das atividades da Corporação. Isto obriga muitas vezes os anunciantes britânicos a apelarem para as estações continentais. Por isso, em 1952, o governo anunciou a sua intenção de autorizar o funcionamento de algumas estações de televisão comerciais.

A administração está confiada a um Diretor-executivo e ao seu *staff*, cuja nomeação e demissão competem ao Conselho. Êste, devido a manifestações inequívocas do Parlamento, aquiesceu em incluir, na banca incumbida de selecionar o pessoal, um representante da Comissão do Serviço Civil. Tal pessoal, porém, não fica sujeito à legislação própria do funcionalismo público.

O serviço é custeado por meio de taxas sobre aparelhos de recepção, cobradas pelos Correios e entregues em parte à Corporação. Outra fonte de rendas é a venda de publicações. Mas os

subsídios do governo se têm tornado vultuosos. Na aplicação da receita é grande a autonomia do órgão, restrita apenas pelo dispositivo que manda empregar os fundos exclusivamente em promover os objetivos especificados na carta de incorporação. Além de ter os seus livros inspecionados anualmente por contabilistas aprovados pelo Ministro dos Correios, a Corporação deve apresentar a êste um relatório geral. Acresce que, como todo órgão governamental no país, fica sujeito a investigações por parte de comissões providas de iniciativa do Parlamento ou do Ministro.

De tôdas as corporações públicas britânicas, a de que vamos falar agora era apontada como a mais autônoma. Trata-se do *London Passenger Transport Board*, criado por lei em 1933, para coordenar os serviços de transporte em toda a área de Londres, ficando dotado de um monopólio do qual se excluíram somente os táxis e os veículos particulares. Ainda em 1946, dizia um ministro ao Parlamento que essa corporação possuía "finanças próprias, não su-

(15) STOUT, HIRAM MILLER, *British Government*, pág. 210 — Oxford University Press (Nova York, 1953).

portadas por crédito governamental. O Ministro não tem mesmo o poder de nomear os membros do Conselho, e o controle parlamentar é extremamente remoto e raramente se manifesta, exceto quando o Conselho vem solicitar novos poderes" (16). Veremos adiante que essa situação mudou em 1947, quando se deu a nacionalização dos transportes em todo o país, afeta a uma corporação de escopo nacional, a *Transport Commission*.

A origem do empreendimento é antiga. O tráfego em Londres e nos arredores, compreendendo múltiplas linhas de ônibus e bondes, de trens subterrâneos, estava nas mãos de um sem-número de empresas particulares e de serviços geridos pelo Governo local. Daí resultavam, além de sérios perigos para a segurança pública, provindos de tamanha competição, evidentes dificuldades financeiras, pois essa multiplicidade de proprietários não era propícia à obtenção do enorme capital necessário para melhorar o material e

o serviço. Várias comissões de inquérito investigaram o assunto. Surgiram no Parlamento algumas leis, de tendência regulatória, mas foi só com a ascensão do partido laborista ao poder que pôde ser projetada em 1931 a consolidação sob uma entidade oficial. A maioria do partido tinha predileção, ou pela municipalização do serviço, isto é, pela sua encampação pelo governo local, ou pela entrega do mesmo a um Ministério. O Ministro HERBERT MORRISON conseguiu que os seus correligionários aceitassem a fórmula de corporação pública, a qual, segundo êle, asseguraria "as vantagens de uma vigorosa empresa comercial" (17).

A lei, entretanto, só foi promulgada em 1933, quando o partido conservador havia voltado ao poder. É curioso que êste partido tenha passado a aceitar a idéia da encampação, antes por êle combatida. Foram, porém, introduzidas no projeto MORRISON duas emendas importantes: os apelos das decisões da Corporação relativos a tarifas, em

(16) *Apud* HANSON, A. H., *Parliamentary questions in the nationalized industries*, artigo na revista "Public Administration", vol. 29, pág. 64 (Londres, 1951).

(17) *Apud* GORDON, LINCOLN, *op. cit.* em n.º 7, pág. 256.

lugar de irem ao Ministro de Transporte, foram atribuídos a um tribunal especial; os membros do Conselho encarregados de dirigir a Corporação, em lugar de serem nomeados pelo Ministro, passaram a ser nomeados por uma espécie de Junta de Curadores, composta de membros *ex-officio*, tais como o Presidente do Conselho Municipal de Londres, o Presidente da Sociedade de Direito, etc. Cumpre notar, porém, que o Ministro, após consulta com a Junta de Curadores, podia demitir qualquer membro do Conselho, em caso “de incapacidade ou má conduta”.

A autonomia financeira da entidade era grande. As suas rendas provinham dos serviços que prestava. Não recebia subsídios oficiais. A fim de obter capital para a expansão das obras, podia recorrer a garantias oficiais, mas dentro de certos limites. A emissão de debêntures estava sujeita a regulamento ministerial. A aplicação das rendas era deliberada pela Corporação exclusivamente, exceto no caso da obra ir além de certos limites.

A Corporação submetia anualmente ao Ministro e ao Parlamento prestação de suas contas e um relatório que devia ser tão minucioso quanto possível, “sem prejuízo dos interesses da própria Corporação e das linhas férreas nela amalgamadas”. Diz GORDON: “Os relatórios até agora publicados são muito mais completos do que os de qualquer agremiação semelhante, e bem poderiam ser tomados como modelos por outras organizações públicas” (18).

A Corporação Britânica de Aviação Internacional (*British Overseas Airways Corporation*) foi estabelecida em 1939. Como, porém, foi refundida alguns anos após, dela trataremos mais adiante.

Depois de 1945

Em 1945 o partido laborista subiu ao poder com um programa bem definido de encampação de certas empresas de caráter comercial. A experiência de perto de quarenta anos havia mostrado que a melhor fórmula para essa encampação era trans-

(18) GORDON, LINCOLN, *op. cit.* em n.º 7, pág. 276.

formar tais empresas em corporações públicas, dotadas da autonomia necessária à conduta e expansão de negócios e não prejudicial ao interesse público.

Antes de mencionar a série de corporações públicas de tipo econômico criadas pelo governo laborista, é preciso indicar que a nova lei de saúde, votada em 1946, mas resultante do plano BEVERIDGE, concebido durante o governo de coligação, criou 14 Conselhos regionais hospitalares destinados a supervisionar os hospitais nas respectivas regiões. Os seus membros são nomeados pelo Ministro da Saúde, em consulta com as universidades, os governos locais, as associações profissionais, etc. Foram atribuídas a esses conselhos prerrogativas de corporações públicas.

O ano de 1946 se caracterizou por duas outras iniciativas destinadas a grande repercussão. São encampados, isto é, nacionalizados, o Banco da Inglaterra e a indústria do carvão, por meio de duas leis: "*The Bank of England Act*" e o "*The Coal Industry Nationalization Act*". O Banco ficou subordinado ao Ministério do Tesouro e a indústria ao Ministério de Combustível e Fôrça (*Fuel and*

Power). Foram também nesse ano constituídas três corporações para a aviação, reduzidas a duas em 1949: uma que provê as ligações aéreas internas e com o resto da Europa, e outra que as provê em relação a outras partes do mundo. Ambas se acham sob a jurisdição do Ministério da Aviação Civil.

Em 1947 é extraordinariamente ampliado o controle iniciado no período anterior sobre os transportes e sobre a eletricidade. E' assim que o *Transport Act* desse ano nacionalizou no país as vias férreas e as vias de comunicação aquáticas internas, bem como autorizou o novo órgão a encampar os meios de transporte em estradas de rodagem, desde que fôsem a longas distâncias. Esse novo órgão tomou o nome de Comissão de Transporte. Desapareceu o Conselho que descrevemos anteriormente como a corporação encarregada de unificar os transportes em Londres. A Comissão continuou sob a supervisão do Ministério do Transporte.

A respeito de eletricidade, vimos que em 1926 havia sido criado o Conselho Central. Assim descreve ROBSON a situação até 1947: "A legislação primi-

tiva havia introduzido em larga escala a propriedade e o controle público sobre a produção e distribuição em grosso da eletricidade, mas deixou entregue às "empresas autorizadas" a distribuição a varejo (*detailed*), destinada aos consumidores. Aproximadamente dois terços da distribuição da eletricidade eram de propriedade e de execução das autoridades locais, e um terço estava em mãos de companhias de utilidade pública. Agora toda a massa desses empreendimentos passou à propriedade nacional e a um sistema integrado de administração pública. A Autoridade Britânica de Eletricidade (*British Electricity Authority*) é o órgão responsável pela produção da eletricidade e pelo controle geral das diretrizes, enquanto 14 corporações públicas conhecidas como *Conselhos de Eletricidade em Áreas* (*Area Electricity Boards*) são responsáveis pela distribuição" (19).

Vê-se aí, pois, um exemplo de corporações públicas regionais supervisionadas por uma corporação pública central.

Ainda em 1947, o Parlamento estabelece uma Comissão do Al-

godão Cru (*Raw Cotton Commission*), que ficou tendo o monopólio da importação e venda do algodão cru. Acha-se subordinado ao Ministério do Comércio (Board of Trade).

Em 1948, o Gabinete conseguiu do Parlamento mais três leis incorporadoras. Pelo "*Gas Act*", toda a indústria do país foi transferida à propriedade pública. Seguiu-se aqui o método adotado em relação à eletricidade: foram criadas 12 corporações regionais (*Area Gas Boards*), e uma corporação central (*Gas Council*).

As corporações tanto relativas à eletricidade como ao gás ficaram subordinadas ao Ministério de Combustível e Energia.

Ainda em 1948 se criaram, por lei, duas outras corporações públicas, sendo que as atividades de uma delas afetam os nossos interesses no Brasil, pois visam ao estímulo da produção agrícola nas colônias. O desenvolvimento colonial já tinha sido iniciado anteriormente com recursos britânicos, mas a opinião mais esclarecida do país reclamava a adoção de projetos mais vastos. As corporações se intitulam: *Colonial Development*

(19) ROBSON, WILLIAM A., *op. cit.* em n.º 3, pág. 19.

Corporation e *Overseas Food Corporation*. Ambas se acham subordinadas ao Ministério das Colônias e devem visar o bem estar dos povos que nelas vivem. São autorizadas a tomar empréstimos.

Ainda no mesmo ano se criou uma corporação, destinada a estimular no país as pesquisas e as invenções e a assegurar o melhor aproveitamento destas: *National Research Development Corporation*. Cumpre notar, porém, que outros órgãos já vinham tratando do assunto há muitos anos.

O ano de 1949 vê a adoção da medida mais ousada no campo das nacionalizações: a encampação pelo governo da indústria do ferro e do aço. Transferiu o Parlamento para a corporação que criou sob o título *Iron and Steel Corporation* as ações de 96 companhias empenhadas naquela indústria.

Outras corporações foram estabelecidas após 1945, entre as quais se acham as destinadas a regular o desenvolvimento urbano e rural do país.

Assinalemos agora a característica diferencial entre as corporações públicas criadas antes

de 1945 e as organizadas depois dessa data: o controle governamental antes daquela data era muito menor. WILLIAM ROBSON frisa esse fato por mais de uma vez, no livro já citado. Basta uma referência: "Na Inglaterra a legislação recente aumentou consideravelmente o poder dos ministros. A primitiva geração de corporações públicas, tais como a Autoridade do Porto de Londres ou o Conselho Central de Eletricidade, eram notavelmente imunes de direções ministeriais, salvo em relação a alguns assuntos especificados, usualmente de importância não primordial. De outro lado, as leis passadas desde 1945 dão aos ministros poderes gerais de controle" (20).

E' interessante descrever aqui como se deu essa transformação. Os partidos liberal e conservador, sem entusiasmo embora pela expansão estatal na esfera econômica, tomaram iniciativas neste sentido no período anterior a 1945, impondo a condição de que os serviços criados assumissem as prerrogativas de corporações públicas, isto é, fossem dotados da necessária autonomia. O partido laborista ha-

(20) ROBSON, WILLIAM A., *op. cit.*, em n.º 3, pág. 265.

via aquiescido a essa fórmula um tanto relutantemente, sob a pressão de um dos seus grandes líderes, HERBERT MORRISSON.

Quando este partido subiu de novo ao poder, em 1945, trazia, como vimos, um programa amplo de nacionalizações. Para levá-lo a cabo, não apelou para a criação de novos serviços integrados em ministérios. As corporações públicas já estavam consagradas na opinião nacional. Mas pareceu então aos seus líderes que cumpria modificar a fórmula anterior, e sujeitar as corporações a um maior controle ministerial.

E' fácil de compreender como o partido conservador acabou por se regozijar com essa modificação. Já que as nacionalizações em massa vieram contra a sua vontade, cumpria à oposição reclamar uma maior fiscalização parlamentar, que pressupõe maior responsabilidade ministerial. HANSON descreve as longas tergiversações dos ministros laboristas em busca da solução ideal para as inquisições parlamentares sobre o funcionamento das corporações públicas, de modo a não ser estorvado esse

funcionamento (21). Voltaremos ao assunto depois.

Digamos desde já que o recente retorno ao poder do partido conservador não alterou muito a situação. Diz HIRAM STOUT: "Quando os conservadores assumiram o governo em outubro de 1951, tinham prometido devolver a mãos privadas somente duas indústrias nacionalizadas, o transporte rodoviário a longa distância e o ferro e aço. O governo apresentou um projeto que o autorizava a vender a empresas privadas o equipamento rodoviário da Comissão de Transporte, totalizando 44.000 veículos" (22). Sabemos que passou a lei desnacionalizando o ferro e o aço e que o mesmo destino teve o projeto acima referido sobre transporte.

Sob as epígrafes subseqüentes vamos descrever a situação decorrente das leis do segundo período, começado em 1945. Já vimos que essas leis afetaram todas as corporações públicas criadas anteriormente, exceto a B. B. C. e a Autoridade do Porto de Londres. Cumpre acrescen-

(21) HANSON, A. H., *op. cit.*, em n.º 16.

(22) STOUT, HIRAM M., *op. cit.*, em n.º 15, pág. 369.

tar que a Comissão de Reflorestamento, cuja autonomia já não era característica, ficou obrigada, pelo *Forestry Act* de 1945, a seguir as diretivas que fôsem

traçadas pelo Ministro de Agricultura e Pesca. Assim se submeteu à fórmula geral dotada para as corporações criadas no segundo período.

IV — O CONTRÔLE EXTERNO DO FUNCIONAMENTO

As autarquias não constituem um quarto poder. Nos diversos países onde foram criadas, fazem parte da administração, e se subordinam, pois, ao poder executivo. Assim, seus corpos diretores são responsáveis perante os agentes mais elevados dêsse poder, quer no regime parlamentar, quer no presidencial. O que existe é uma variação muito grande no grau dessa responsabilidade.

Sem dúvida toda peça no maquinismo administrativo precisa ficar submetida a uma supervisão externa, que verifique se está funcionando regular e eficientemente. A própria capacidade de que as autarquias são dotadas por definição, obriga a uma outra verificação: se seu funcionamento regular e eficiente se está processando sem prejuízo dos interesses nacionais mais

amplos, que devem sempre predominar.

Na Grã-Bretanha, excetuadas a B. B. C. e o Banco da Inglaterra, incorporados por meio de cartas régias, tôdas as outras corporações atuais têm o seu "status" definido em lei. Os observadores mais competentes asseguram que esta será a norma de ora avante.

Como vai resolvendo o referido país o problema do controle externo sobre os órgãos dirigentes das corporações públicas? ROBSON informa que, na legislação após a segunda guerra mundial, os estatutos legais, em cada caso, vêm autorizando o ministro a dar ao conselho que governa a corporação "diretivas de um caráter geral quanto ao exercício e execução das funções corporativas relativas a assuntos que lhe pareçam afetar o inte-

rêsse nacional" (23). Nota que há apenas ligeiras variações verbais quanto a êsse texto. Acrescenta que as leis estendem essa autoridade dos ministros a certos aspectos da vida financeira da corporação, de que trataremos adiante. Além disto, várias dessas leis especificam alguns itens importantes em que a aprovação ministerial é indispensável: programas de reorganização e desenvolvimento que acarretem uma despesa de capital considerável; programa de treinamento, de educação e de pesquisas; modelos em que cada corporação deve manter sua contabilidade e outros registros e preparar os seus balanços anuais. O ministro é quem nomeia os contabilistas que fazem a inspeção anual das contas. E' ele também quem controla os poderes da corporação de emitir empréstimos. Pode requisitar dados estatísticos e outras quaisquer informações que desejar. Em relação a determinadas indústrias nacionalizadas, há ainda outros poderes especificados em lei.

Os relatórios anuais que as corporações são obrigadas a pu-

blicar contêm elementos informativos minuciosos, inclusive sobre as transações financeiras. Esses relatórios são submetidos ao Parlamento para discussão. Quanto às propostas orçamentárias, a comissão parlamentar respectiva delas toma conhecimento quando se trata de corporações que recebam subsídios governamentais. Tais subsídios, no campo industrial, até agora se têm restringido à B. B. C. e às corporações a cargo da aviação.

As prestações de contas de todas as corporações são levadas ao exame do parlamento, juntamente com os relatórios dos contabilistas nomeados pelos ministros.

O problema do controle ministerial e parlamentar apresenta, porém, a sua dificuldade maior na interpretação das expressões legais acima mencionadas. Que são precisamente "diretivas de caráter geral" (*directions of a general character*)? Em que assuntos o interesse nacional entra em causa e em quais não entra? Diga-se de passagem que, no Brasil, no campo educacional, as mesmas dificuldades têm surgido quanto à interpretação

(23) ROBSON, WILLIAM A., *op. cit.* em n.º 3, págs. 265, 305 e 306.

do texto constitucional sôbre *diretrizes* da educação.

O problema é de importância extraordinária na Grã-Bretanha devido à tradicional atividade que o Parlamento aí exerce, pois apresenta diâriamente aos ministros centenas de pedidos de informação sôbre o funcionamento dos serviços compreendidos em suas pastas. Até um atraso na entrega de uma carta tem de ser explicado pelo Ministro dos Correios, se o prejudicado apela para o seu deputado.

Os Ministros adotaram, com a aquiescência relutante do Parlamento, o ponto de vista de que só devem responder a perguntas sôbre o funcionamento das corporações públicas, quando tais perguntas visarem a assuntos sôbre os quais tenham poderes de contrôle. E' evidente, dizem êles, que a intenção do Parlamento, ao elaborar as leis respectivas, foi subtrair os novos órgãos a um contrôle minucioso, ministerial ou parlamentar. HERBERT MORRISON, com a sua autoridade incontestável no assunto, definiu o estado do

problema numa reunião efetuada em 1950 na Universidade de Oxford: "No que diz respeito às indústrias socializadas, pensamos contudo que seria um erro sujeitá-las, como emprêsas comerciais, ao contrôle parlamentar minucioso que é apropriado aos departamentos do govêrno". E acrescenta que está estabelecida a distinção "entre matérias de administração rotineira e questões envolvendo diretrizes gerais e específicas" (*between matters of day-to-day management and general and specific questions of policy*) (24). Nestas últimas o Parlamento tem, diz êle, o direito de chamar a contas os conselhos diretores das corporações (naturalmente, é claro, por intermédio dos ministros). Reconhece êle os amplos e detalhados poderes que o parlamento possui de discutir os assuntos que deseje, embora os ministros tenham também o direito de se esquivar a respostas sôbre assuntos fora de sua alçada.

Dir-se-á que, tratando-se de esclarecimentos *post-factum*, não haveria mal em serem êles pres-

(24) *Mr. Morrison's view on Public Accountability*, resumo publicado na revista "Public Administration", vol. 28, pág. 176 (Londres, 1951).

tados ao Parlamento, ainda que sôbre assuntos rotineiros da administração. A autonomia das corporações não seria assim diminuída. Mas dizem os antagonistas a essa extensão das prerrogativas parlamentares que as indústrias nacionalizadas, como empresas de caráter comercial, precisam de espírito de iniciativa e mesmo de audácia da parte dos seus dirigentes; o receio de uma inquisição ministerial e parlamentar minuciosa levaria, pelo contrário, a “excessiva cautela, lentidão e burocracia”, segundo a expressão de MORRISON, apoiado neste ponto por muitos outros.

A dificuldade maior no problema do controle, por todos reconhecida, está, como foi dito acima, na falta de precisão do que sejam as “diretivas de caráter geral”, a serem dadas pelos ministros. Será uma diretiva geral, isto é, deverá depender da aprovação do governo, o pagamento, aos altos servidores de uma corporação, de salários tão elevados quanto os habituais na indústria privada? Dá

exemplos ainda mais minuciosos um estudioso do assunto, o Professor GOODHART: “A determinação de que as estradas de ferro não devem apresentar trens especiais para atender a corridas de cavalos será uma diretiva de caráter geral? A decisão de aumentar salários, por ocasião de uma greve, será de caráter geral, pelo fato de aplicar-se aos empregados em geral, ou será particular, porque se relaciona com uma disputa individualizada?” (25).

Dessa imprecisão, que verificaremos daqui a pouco ser inevitável no momento atual, resulta uma certa variação no modo dos ministros considerarem as suas próprias prerrogativas. O parlamentar ERNEST DAVIES, em um estudo sôbre o assunto, salienta essa variação e exemplifica: o Ministro da Aviação Civil tem agido relativamente às respectivas corporações “muito mais como se fôsse um membro dos seus conselhos do que como ministro”, talvez devido ao fato dessas corporações receberem grandes sub-

(25) GOODHART, A. L., *Parliamentary control over the nationalized undertakings*, capítulo no livro de vários autores intitulado *Parliament — A survey*, pág. 260 — George Allen and Unwin (Londres, 1952).

sídios governamentais; o Ministro de Combustível e Fôrça visivelmente impulsiona o Conselho Nacional do Carvão, mas é mais reservado relativamente ao gás e eletricidade; de outro lado, o Ministro de Transportes não parece participar muito dos trabalhos da Comissão Britânica de Transportes (26). Mas conclui: "De modo geral, os ministros têm tendido a exercer somente um controle remoto, e isso com o objetivo declarado de evitar invasão da independência e da responsabilidade dos conselhos ou a usurpação dos seus poderes".

Na fase atual é, pois, o bom senso dos ministros que os tem guiado na limitação do seu controle. O mesmo acontece com o Parlamento. E' impossível conceber uma fórmula legal que trace a tais controles limites bem definidos. Só dispositivos legais minuciosos poderiam estabelecer normas para todas as emergências. Mas as melhores autoridades britânicas no assunto consideram ainda insuficiente a ex-

periência corporativa oficial em seu país para esteoreotipá-la em textos rígidos.

Veja-se o que diz HERBERT MORRISSON, depois de examinar as várias sugestões apresentadas para aumentar o controle público sobre as indústrias socializadas: "Não disponho de nenhuma solução particular, e seria vão supor que podem ser tiradas do chapéu soluções simples e definidas para questões de tão alta complexidade. Estamos nos primeiros dias de grandes experimentos de extraordinário alcance" (27).

HENRY SELF, depois de analisar as relações existentes entre as corporações de um lado, e os ministros, o parlamento e o público em geral, de outro, diz: "Reverendo as várias facetas que foram consideradas no decurso desta conferência, concluímos que a prestação de contas públicas (*public accountability*) das corporações é um assunto em desenvolvimento que sofrerá transformação considerável com

(26) DAVIES, ERNEST, *Ministerial control and parliamentary responsibility of nationalized industries*, op. cit. em n.º 3, pág. 114.

(27) MORRISSON, HERBERT, *Public control of the socialised industries*, artigo na revista "Public Administration", vol. 28, pág. 9 (Londres, 1950).

a experiência dos próximos anos (28).

A mesma nota se repete em outros estudos recentes sobre o assunto. E cumpre assinalar um fato importante: não tem havido recurso ao poder judiciário para que este interprete os dispositivos legais acima mencionados, relativos ao controle ministerial sobre as corporações públicas.

Adiante, quando tratarmos da organização das corporações, diremos que influência exerce sobre a sua orientação a prerrogativa que têm os ministros de nomear e demitir os membros dos conselhos diretores das mesmas.

O leitor estrangeiro dos debates britânicos sobre o problema do controle das corporações fica impressionado com a ansiedade existente no país por que mais e mais luz seja derramada sobre o funcionamento dessas instituições. HERBERT MORRISON, num dos estudos já citados (29), comenta algumas das medidas propostas para satisfazer tal ansiedade. Vejamos quais são:

1 — Na estrutura de quase todas as indústrias nacionalizadas se incluíram conselhos consultivos, com vários apelidos: “de consumidores”, “de usados-res”, etc. São constituídos por representantes das pessoas que consomem gás, eletricidade, usam meios de transporte, etc. Um dos homens com mais experiência na direção das referidas indústrias, LORDE CITRINE, diz: “Os conselhos consultivos são infinitamente mais ativos e diligentes no desempenho das suas funções do que às vezes se reconhece e provém um obstáculo sadio a qualquer possível abuso dos poderes afetos aos Conselhos nacionalizados” (30). MORRISON, porém, aspira a mais e deseja que toda dona de casa saiba apelar para os conselhos de consumidores, quando suas queixas aos funcionários das corporações não surtirem efeito.

2 — Os membros do Parlamento com frequência encaminham diretamente aos conselhos diretores reclamações providas

(28) SELF, HENRY, *The public accountability of the Corporations*, artigo na revista “Public Administration”, vol. 25, pág. 140 (Londres, 1947).

(29) MORRISON, HERBERT, *op. cit.* em n.º 27, págs. 6 e 9.

(30) LORDE CITRINE, *Problems of nationalised industries*, artigo na revista “Public Administration”, vol. 29, pág. 324 (Londres, 1951).

dos seus constituintes, e estas são examinadas com atenção. MORRISSON encarece o valor desse recurso, que lhe parece ser, freqüentemente, mais eficaz do que os pedidos de esclarecimento em sessão parlamentar, sujeitos, como vimos, às restrições das prerrogativas ministeriais quanto ao funcionamento rotineiro das corporações.

3 — Insiste êle no valor dos relatórios anuais e na necessidade de ser disseminada, por diversas maneiras, a informação nêles contida. O desenvolvimento das relações públicas nas indústrias nacionalizadas levaria o povo a sentir-se como participante na orientação destas últimas. Convém que as suas portas continuem abertas ao público, cujas reclamações devem ter uma audiência solícita.

Relativamente às medidas que se seguem, o citado parlamentar não revela entusiasmo, antes se mostra reticente:

1 — Nomeação de uma comissão parlamentar permanente, provida de um *staff* de peritos, e destinada a fazer inspeções continuadas, ora numa, ora noutra indústria socializada. A objeção

de MORRISSON é que a idéia inevitavelmente levaria a uma “meticulosa supervisão parlamentar”, que êle impugna pelos motivos já anteriormente expostos.

2 — Constituição, fora do Parlamento, de uma comissão de peritos, destinada a fazer inspeções, regularmente espaçadas, da eficiência com que estejam funcionando as corporações públicas. ROBSON, que parece ter sido o propugnador inicial da medida, diz: “Essas inspeções de eficiência (*efficiency audits*) teriam um alcance incomparavelmente maior do que a costumeira inspeção de contas (*audit of accounts*). Seu objetivo será apurar se uma corporação pública está gerindo seus trabalhos mal ou a contento, chamar a atenção para méritos e deficiências, fazer sugestões para melhoramentos, e agir como os ouvidos e os olhos do público em geral” (31).

LORDE CITRINE acha, pelo contrário, que o estabelecimento de um tal “corpo de consultores industriais e de homens de negócios altamente qualificados”, com o fim de fazer a inspeção da eficiência, minaria a autoridade e

(31) ROBSON, WILLIAM, *op. cit.* em n.º 3, pág. 321.

o senso de responsabilidade dos conselhos diretores das corporações, criaria falta de confiança nos membros dêsses conselhos e no pessoal por êles empregado, e que o receio da inspeção mata-ria o espírito de iniciática (32).

MORRISON faz objeções do mesmo calibre e acrescenta que a inspeção de eficiência ainda não é uma ciência exata.

Mas enumera, sem apreciá-las, as modificações que têm sido sugeridas para a medida proposta, a fim de conciliá-la com a autoridade dos conselhos diretores: "Os relatórios dos peritos externos seriam, por exemplo, apresentados confidencialmente aos conselhos, e êstes não seriam obrigados a aceitar as recomendações; tais consultores *ad hoc* seriam chamados pelos próprios conselhos; ou êstes poderiam trocar entre si os próprios peritos; ou poderiam cooperar em outros arranjos que ficassem inteiramente sob o seu contôle".

O que não podemos compreender, porém, é como se pode

conciliar o desejo de tornar o público cada vez mais informado sôbre o funcionamento das corporações, com a rejeição da publicidade da inspeção. Neste ponto parece ter falhado a dialética morrissoniana.

3 — O partido laborista apresentou sugestão no sentido de se proceder a inquéritos periódicos sôbre as corporações, os quais fornecessem dados para a necessária reorganização das mesmas. Seriam realizados com intervalos de sete a dez anos, por comissões parlamentares ou ministeriais, participando destas representantes do Parlamento. Diz MORRISON, sem apoiar decisivamente a idéia, que tais inquéritos "não seriam tão freqüentes que tolhessem os conselhos em suas funções administrativas, mas cada conselho saberia que deveria estar preparado, de tempos a tempos, para um exaustivo balanço (*stock-taking*) feito por um tribunal independente autorizado".

(32) LORDE CITRINE, *op. cit.* em n.º 30, pág. 325.

V — O CONTRÔLE DA ORGANIZAÇÃO E DO PESSOAL

Ao tratar-se da organização das corporações públicas com ação em todo um país, o problema inicial é: até que ponto sua estrutura deveria ser descentralizada administrativamente?

Antes, porém, de abordá-lo, devemos observar que a *nacionalização* acarreta, por definição, uma transferência de poderes para o govêrno central — transferência que não foi feita, no caso, sòmente à custa da iniciativa privada. Muitos governos locais, na Grã-Bretanha, geriam vários dos serviços nacionalizados. Nota WILLIAM ROBSON que “dois terços do abastecimento em eletricidade e pouco mais de um terço da indústria do gás pertenciam e eram operados pelas autoridades locais antes da nacionalização” e que o mesmo acontecia a muitos serviços hospitalares e de transporte

por ônibus, bondes, etc. (33). Adepto das prerrogativas dos governos locais e adepto, ao mesmo tempo, da socialização dos serviços, sua preferência era por que essa socialização se fizesse por meio de autoridades regionais, em todos os serviços em que não houvesse necessidade de uma direção nacional. Os governos locais mantiveram, porém, uma decidida oposição ao estabelecimento dessas autoridades regionais, e assim o legislador teve de apelar para uma extensa nacionalização.

O denodado defensor da descentralização política não considera o assunto encerrado. Preconiza que se devolvam no futuro, a conselhos regionais estabelecidos em grandes áreas, certos serviços, tais como os hospitalares, os de gás, de distribuição de eletricidade, de aeropor-

(33) ROBSON, WILLIAM A., *op. cit.* em n.º 3, págs. 348-351.

tos civis e de transporte de passageiros em estradas de rodagem. O seu argumento básico é que a *seleção*, substituindo-se à *eleição* dos conselhos diretores, acarreta uma perda do contróle democrático, agravada pela distância que medeia entre a administração nacional, de um lado, e os interesses locais, de outro. Ao leitor brasileiro dêsse argumento não deixaremos de lembrar que se trata de um país no qual os males dessa distância são suavizados pelo seu tamanho (a superfície da Grã-Bretanha, cerca de 227.000 km², é bem menor do que a metade de Minas Gerais), e pelo fato da existência de magníficas rédes de comunicação e de transporte.

Realizada, porém, a nacionalização com a sua inevitável centralização política, o legislador britânico não achou conveniente apelar para um modelo uniforme de descentralização administrativa (ou *desconcentração*, como preferem chamar-lhe os autores franceses). E' o que veremos agora.

Variações na estrutura geral das corporações

Alguns exemplos serão suficientes para acentuar essa va-

riabilidade. O grau mais extremado na descentralização foi concedido à hoje extinta Corporação do Aço e do Ferro. Esta corporação preservou quase intacta a estrutura primitiva da indústria privada, mantendo as 96 companhias dela componentes e encampando apenas as suas ações, "de modo a tornar-se uma gigantesca *holding company*".

A indústria do gás se apresentava também a uma descentralização acentuada, porque a sua manufatura e distribuição podem ser feitas em áreas não muito extensas. Dividido o país em doze áreas, cada conselho em sua área goza de uma grande autonomia relativamente ao conselho central, que é, aliás, constituído pelos presidentes dos conselhos das áreas, acrescidos de um presidente e vice-presidente próprios, nomeados pelo ministro.

Pareceu ao legislador que a eletricidade necessitava de um contróle nacional maior nas suas fontes de produção, mas confiou a distribuição a quatro conselhos regionais. Além disto, no conselho central figuram, rotativamente, quatro membros desses conselhos regionais.

Já na indústria dos transportes, a descentralização se operou no sentido, não regional, mas funcional. A corporação central, Comissão de Transportes, superintende seis outras corporações. E' verdade que uma delas só cuida da área em que imperava antes a corporação londrina. Mas os outros cinco *executivos* (curioso nome que lhes foi dado) são corporações afetas respectivamente a estradas de ferro, transportes de carga por estradas de rodagem, transportes de passageiros nestas estradas, transportes aquáticos internos, hotéis e restaurantes.

O Conselho Nacional do Carvão é considerado a mais centralizada das corporações. O legislador o deixou livre para planejar a sua organização, mas lhe conferiu poderes de controle sobre a indústria, que não podem ser delegados. Isto não impediu que tenham sido estabelecidos nove conselhos divisionais, subdivididos em 49 áreas, cada uma entregue a um administrador geral.

Em nenhuma das indústrias acima mencionadas, a fórmula adotada tem tido a ventura de

receber aplausos unânimes. As críticas são feitas ora num sentido, ora noutro. A opinião mais refletida opina por que se aguardem os resultados da experimentação, achando que o equilíbrio entre a centralização e a descentralização "só pode ser descoberto na prática e alguns poucos anos devem decorrer antes dessa descoberta" (34).

Constituição dos conselhos diretores

Este é um dos assuntos mais controvertidos no campo das corporações públicas. Analisando minuciosamente os vários estudos de que tivemos conhecimento, chegamos à conclusão de que a melhor maneira de compreender o problema é desdobrá-lo nas seguintes fases:

1 — *Quais devem ser as funções dos conselhos?* O objetivo básico do legislador ao submeter tôdas as corporações públicas ao controle de conselhos diretores só pode ser interpretado como visando, de modo geral, a separar a função normativa da função executiva, e a colocar o órgão incumbido desta sob a

(34) LORDE CITRINE, *op. cit.* em n.º 30, pág. 322.

orientação do órgão incumbido daquela, vale dizer, do conselho. Vê-se aqui mais uma das inúmeras aplicações do princípio de ROEDERER, formulado nos fins do século dezoito, e antes e depois bastante justificado pela experiência humana: "Deliberar, compete a vários; administrar, compete a um só".

Mas todo princípio nas ciências sociais deve ser entendido com um grão de sal. Lendo-se em WILLIAM ROBSON a enumeração dos assuntos que vêm normalmente à decisão ou aprovação dos conselhos diretores das corporações públicas, vê-se que, se o princípio, ao qual, aliás, não há referência, é seguido de modo geral, não o é, entretanto, com injustificado escrúpulo pela pureza doutrinária (35). Nessa enumeração, os assuntos mais importantes nos parecem ser os normativos, que podem ser assim sintetizados: planos e programas de organização, de produção e de desenvolvimento; planos de salários, de preços, de aplicação de saldos e de reservas e do combate a deficits; estudo das diretivas emanadas dos ministros. Mas é necessário incluir as re-

clamações oriundas do Parlamento, dos consumidores e do público em geral, e as relações com os sindicatos operários. Estas duas séries de questões terão de envolver, às vezes, casos individuais e não podem, pois, ser incluídas em conjunto na função normativa. O mesmo acontece com a escolha do diretor executivo da corporação, que é da alçada do respectivo conselho.

Acresce, ainda, o dever de supervisão mais ou menos geral sobre a empresa. Este, para que não diminua o prestígio do diretor executivo, não deve resultar em intervenções individuais na administração.

2 — *Deve haver nos conselhos representação de interesses de grupo?* E' sabido que modernamente se tem experimentado o tipo de direção consagrado nas corporações medievais. Isto se deu na Itália e em alguns outros países, sob a inspiração das doutrinas fascistas. Na Grã-Bretanha, como vimos no começo deste estudo, o método foi seguido na constituição de alguns órgãos administrativos semi-independentes, tais como os desti-

(35) ROBSON, WILLIAM A., *op. cit.* em n.º 3, pág. 91.

nados a regular a produção e venda do leite e de outras mercadorias. O Estado, porém, se fazia representar na direção da empresa.

Nas empresas nacionalizadas, quer antes, quer depois de 1945, a idéia foi, porém, repudiada geralmente. A exceção mais destacada foi a da corporação destinada a administrar o porto de Londres. O motivo dessa exceção será adiante apontado. Quanto ao repúdio geral, a sua razão principal é que os interesses dos grupos freqüentemente se chocam com o interesse nacional. E' admirável que os dirigentes do partido laborista tenham conseguido tornar aceita pelos seus correligionários a não inclusão dos representantes dos sindicatos operários, na composição dos conselhos diretores das corporações públicas. Parece que isto se conseguiu sobretudo graças ao prestígio de HERBERT MORRISON, que segundo THORNTON, já no seu livro *Socialisation and Transport* (36), havia combatido vigorosamente a idéia de conselhos

compostos de pessoas interessadas.

WILLIAM ROBSON, comparando a nacionalização na França e na Grã-Bretanha, acha que, no primeiro país, a formação dos conselhos por meio de representantes do Estado, dos empregados e dos consumidores, constituiu a feição mais criticável da legislação, e comenta: "E' inútil esperar que, da reunião de interesses diversos e antagônicos, representando o trabalhador, o consumidor e o pagador de impostos surjam unidade de propósito, administração enérgica e uma diretriz coerente" (37).

O fato de que, no conselho diretor da corporação que administra o porto de Londres, tem figurado, com proveito, uma maioria eleita por negociantes e donos de navios foi atribuído por um estudioso dessa corporação, LINCOLN GORDON, a dois motivos: de um lado, êsses consumidores diretos dos benefícios da empresa constituem corpos bem organizados e reunidos numa área geográfica compacta; de outro, os seus interesses não

(36) THORNTON, R. A., *Administrative problems inherent in a State owned enterprise*, artigo na revista "Public Administration", vol. 25, pág. 10 (Londres, 1947).

(37) ROBSON, WILLIAM A., *op. cit.* em n.º 3, págs. 259-263.

colidem com o interesse público geral (38). Esta última razão nos parece a principal, porque negociantes e donos de navios são inegavelmente os mais interessados no bom funcionamento dos serviços portuários.

3 — *Quais devem ser os qualificativos a serem exigidos dos membros dos conselhos?* O primeiro impulso que ocorre a quem desprevenidamente é pedida uma opinião sobre como deve ser constituído um conselho diretor de uma instituição ou empresa é indicar pessoas de competência especializada no assunto. Mas, tanto na Grã-Bretanha como nos Estados Unidos, as correntes mais articuladas do pensamento político e administrativo se inclinam contra essa solução. Aham que a tarefa normativa dos conselhos não incumbe a técnicos, mas, sim, a pessoas não especializadas e distintas sobretudo pela sua dedicação à causa pública. Lembremos que tal tarefa é chamada, nos Estados Unidos, devido a uma inibição de ordem constitucional, *quase-legislativa* e, na Grã-Bretanha, com mais franqueza, *legislativa por delegação*.

Isto não impede que as normas se originem freqüentemente nos setores administrativos e técnicos incumbidos da execução dos serviços, e dêles subam à aprovação dos conselhos.

Sustenta-se ainda que os conselhos não técnicos têm a vantagem adicional de funcionar como uma caixa de ressonância, em que os diretores executivos possam avaliar as futuras reações públicas às suas iniciativas. A aceitação delas por um grupo prestigioso, embora pequeno, já seria uma contribuição para a vitória. A própria tarefa supervisora poderia ser exercida individual e coletivamente pelos membros do grupo.

Na prática governamental dos dois países, sobretudo nas instituições e serviços de caráter cultural, a idéia referida tem encontrado aceitação, embora sem exclusividade. São freqüentes os conselhos mistos, em que aparecem leigos e profissionais.

Em relação às corporações públicas de natureza comercial, não é possível limitar-se aos requisitos de espírito público e de certo grau de instrução, por se tratar de campos muito especia-

(38) GORDON, LINCOLN, *op. cit.* em n.º 7, pág. 11.

lizados, em que há necessidade de pedir a colaboração da capacidade para negócios e da experiência em negócios, mesmo no exercício da tarefa normativa. Nesses setores, como vimos, o legislador britânico pôs de lado a representação dos interesses, mas se voltou para outros qualificativos específicos. O seu objetivo, segundo ROBSON, visou "obter pessoas que sejam altamente qualificadas nas esferas de trabalhos e conhecimentos mais importantes"; o sentido dessa expressão se encontra em um trecho anterior: "A diretriz geral da nosas legislação é exigir que o ministro em causa nomeie pessoas que êle considera terem tido ampla experiência em campos especificados de atividades. Os tipos de experiência que são enumerados variam algum tanto entre as corporações, mas quase todos incluem assuntos industriais, comerciais e financeiros, administração pública, organização de operários" (39).

Ainda segundo o autor citado, na prática o conselho de corporação típico contém os seguintes elementos: um membro preeminente da indústria em causa,

usualmente um alto executivo de ampla experiência e de reputação estabelecida; um indivíduo que já tivesse sido autoridade destacada nos sindicatos operários; um antigo funcionário público da mais alta categoria; um reputado perito financeiro; um eminentemente engenheiro ou cientista; talvez um homem de negócios que tenha atingido destaque em outra indústria; possivelmente um advogado, ou um general ou brigadeiro aposentado que tenha mostrado, durante a guerra, capacidade organizadora ou espírito de liderança.

Como se vê o conhecimento especializado da indústria em causa está representado apenas por um membro no conselho típico. Algumas poucas exceções há, porém, sendo a mais destacada a do Conselho Nacional do Carvão. Este, a princípio, se constituiu de uma maneira curiosa: todos os seus nove membros trabalhavam no regime de tempo integral; cada um acumulava com a função de membro do conselho, a de diretor de um departamento da empresa. Eram, pois, especialistas no assunto. A organização foi, porém, alterada

(39) ROBSON, WILLIAM A., *op. cit.* em n.º 3, págs. 258, 259, 93, 94, 260, 261.

posteriormente, e sòmente quatro membros do conselho ficaram com funções executivas. A acumulação, mesmo assim restrita, ainda é desaconselhada por muitos estudiosos do assunto. E mesmo sem acumulação alguma, o tipo de conselho constituído sòmente por especialistas no campo da indústria respectiva é defendido por uma pequena minoria.

4 — *E' admissível o critério partidário na escolha dos membros do Conselho?* E' uma tradição britânica que o servidor público na execução de sua tarefa não se deixe influenciar pelas próprias convicções políticas. Lembramo-nos de ter lido há muito um comentário feito por um dos WEBBS sòbre a correção com que agiram os altos funcionários permanentes na execução das novas diretrizes formuladas pelo primeiro govêrno laborista. Confiado provavelmente na referida tradição, o govêrno ulterior do mesmo partido, no decurso da expansão recente das corporações públicas, não cogitou de indagar credos partidários ao seleccionar os membros dos conselhos. Foi por isto criticado

por alguns dos próprios correligionários. WILLIAM ROBSON, insuspeito por ser também socialista, rebate essas críticas vigorosamente e lembra que, nos governos das cidades inglêsas, "algumas das emprêsas mais eficientes de gás e eletricidade foram desenvolvidas e geridas por conselhos cujos membros eram predominantemente conservadores, senão em nome, pelo menos em opinião; nas nomeações feitas até agora o que lamenta é a tendência dos ministros a escolher, por segurança, gente de reputação já feita, portadora "de nomes que inspirem confiança, em lugar de procurarem homens com a promessa de capacidade criadora e energia dinâmica" (40). De qualquer maneira, seria inconcebível, na Grã-Bretanha, a inclusão nos conselhos, de pessoas cujos títulos mais destacados fòssem serviços partidários.

5 — *Devem os membros dos conselhos dedicar tempo integral às funções respectivas?* Contra êsse regime alega-se que leva os conselheiros a se tornarem mais submissos a uma excessiva influência ministerial, para não sa-

(40) ROBSON, WILLIAM A., *op. cit.* em n.º 3, págs. 95-97.

crificarem a própria carreira e ganha-pão. O mais incisivo ataque à sua adoção encontramos no estudo de THORNTON já citado (41). A maioria parece, porém, propender para que haja uma mistura de membros de tempo integral e de tempo parcial. Um dos outros argumentos para a introdução destes é que assim se possibilita a inclusão nos conselhos de indivíduos de grande capacidade, que não poderiam se libertar inteiramente de outras tarefas já previamente assumidas. Além disto, por não serem, via de regra, especialistas, se adaptam melhor à função normativa, conforme vimos anteriormente. Por outro lado, a inclusão de indivíduos em regime de tempo integral se justifica para aproveitar ocasiões em que estejam inteiramente disponíveis capacidades tão elevadas como as referidas acima. A sua aceitação pública é tanto maior quanto mais firme é a sua reputação de integridade e independência.

Em que proporção deva ser feita a mistura, num mesmo conselho, dos membros de tempo integral e dos colocados sob tem-

po parcial — a experiência ainda não pôde decidir. Na prática, a diversidade é grande, indo as corporações desde um extremo, como a B. B. C., em que todos os membros são de tempo parcial, até outro extremo, como um dos *executivos* da Comissão de Transportes, em que todos são de tempo integral. No meio se acham misturas em proporções variadas.

Cabe aos ministros a escolha dos membros dos conselhos, embora em alguns poucos casos a autoridade nomeadora seja simbolicamente a Coroa. Os conselhos têm todos um presidente (*chairman*).

O número de membros é muito variável. As leis, via de regra, não fixam um número certo, mas impõem limites: ora entre quatro e dez, ora entre cinco e onze, ora entre quatro e oito, etc., etc.. Alguns acham vantagem nessa latitude, pois facilita a nomeação de indivíduos capazes que se tornem disponíveis após as primeiras nomeações. É sabido que a doutrina administrativa tem procurado fixar o número ideal de membros de conselhos. Uns pensam que

(41) THORNTON, R. H., *op. cit.* em n.º 36, pág. 11.

cinco a sete satisfariam esse requisito. Mas na realidade as condições variam conforme a natureza e amplitude dos serviços controlados.

Quanto à *estabilidade* dos membros dos Conselhos, a situação é a seguinte: exceto num único caso, as leis ou regulamentos não fixam o prazo de sua gestão, mas, de regra, deixam aos ministros a faculdade de fixar, no ato de cada nomeação, o prazo para essa gestão, dentro de um limite máximo, por exemplo, cinco anos. Os prazos dos diferentes membros de um conselho são freqüentemente *imbriçados*, de modo que os membros novos encontrem colegas com experiência no assunto.

A demissão antes do término do prazo é facultada usualmente pelas leis no caso do membro do conselho ficar insolvente, ou incapacitado por doença física ou mental, ou se ausentar das reuniões por mais de três meses, sem permissão. Em algumas corporações as leis facultam também a demissão por incapacidade. Além disto, os ministros, nos casos em que as leis ou regulamentos os autorizem, têm incluído

nos atos de nomeação cláusula que lhes confere o poder de demitir sem causa especificada.

Não se implantou felizmente a prática de os membros dos conselhos apresentarem a sua renúncia após a renovação do ministério. E as demissões por iniciativa ministerial têm sido muito raras. Um dos membros de um dos conselhos regionais de eletricidade foi demitido após julgamento de delito por ele cometido. Na corporação ultramarina destinada a desenvolver a produção alimentar, três membros foram demitidos, sendo que, no caso dos dois primeiros, o motivo declarado foi o mau êxito de um dos projetos empreendidos pela corporação. WILLIAM ROBSON parece desejar que as demissões se confinem aos casos de incapacidade física, mental ou moral, e põe em dúvida o poder dos ministros de demitir quando discordem da orientação ou não acreditem na eficiência dos membros dos conselhos, o que, segundo ele, facilitaria a intervenção da política no assunto (42).

Parece-nos que, se os ministros podem traçar as diretivas gerais aos conselhos, poderão

(42) ROBSON, WILLIAM A., *op. cit.* em n.º 3, págs. 36-38, 105-108.

substituí-los se essas diretivas não forem seguidas. A mesma medida deveria ser aplicada em caso de ineficiência bem apurada. O essencial nos parece ser que, em ambos os casos, os motivos fiquem bem fundamentados publicamente, sem que isto implique a exigência de longo processo administrativo com aspecto judiciário, que se tornou praxe exigir entre nós nos casos de demissão dos funcionários públicos.

Uma dúvida que ROBSON foi mais justificado em divulgar é se a penalidade de demissão por ineficiência pode ser aplicada individualmente a membros de um conselho, em vez de atingir a todo êste, ou à sua maioria, pelo menos.

Quanto à remuneração, êle nos informa que todos os membros de todos os conselhos recebem salários, quer sejam de tempo integral, ou de tempo parcial; os níveis de remuneração se acham acima dos atribuídos aos principais cargos do funcionalismo público, mas abaixo dos correspondentes a postos similares nas empresas privadas. Por exemplo: o presidente do Conselho Nacional de Carvão recebe 8,500 libras por ano, e os ou-

tros membros de tempo integral, 5,000 libras.

Pessoal

O diretor executivo de cada corporação é nomeado pelo respectivo conselho. A admissão do restante pessoal é delegada ao diretor executivo ou a seus auxiliares, freqüentemente sujeita ainda, no caso dos empregados graduados, à aprovação do conselho. Êste aprova sempre os planos dos processos de seleção de todo o pessoal, bem como as escalas de salário. Um dos traços característicos da autonomia das corporações públicas na Grã-Bretanha é que tais processos e escalas não precisam ser idênticos aos adotados pela Comissão do Serviço Civil e pelo Tesouro. O pessoal das referidas corporações não é sujeito ao regime do funcionalismo público.

A autonomia é limitada até certo ponto pelo poder que têm os ministros de traçar diretivas gerais. Apesar da imprecisão dêstes termos, já analisada anteriormente, na prática se aponta o exemplo da B. B. C., a cujo conselho diretor o governo recomendou não se afastar demasiado das escalas de salários do fun-

cionalismo público e dos processos de seleção do mesmo. Já alguns anos antes o conselho havia aceito, embora relutantemente, o alvitre de uma comissão investigadora no sentido de que nas bancas de seleção fôsse incluído um membro da Comissão do Serviço Civil (43).

Nas indústrias nacionalizadas é claro que uma escala de salários muito elevada ou muito baixa tem repercussões políticas e financeiras às quais o governo não pode ficar indiferente — é o que observa o prof. G. D. H. COLE (44).

Na composição dos conselhos diretores, a orientação seguida na Grã-Bretanha foi, como vimos, excluir representantes *oficiais* dos sindicatos operários, embora nêles seja incluído, via de regra, um indivíduo que havia deixado o seu posto na direção dos mesmos. Para man-

ter um contacto maior com os trabalhadores, determinaram as leis que cada conselho estabelecesse métodos para uma “consulta conjunta” (*joint consultation*) com os sindicatos no que diz respeito às condições de emprego e às questões relacionadas com a segurança, saúde e bem-estar dos empregados; com a organização e conduta das operações a êles atribuídas; com certos assuntos de interesse mútuo (45).

Vários líderes do movimento socialista no país têm procurado convencer os trabalhadores de que só poderão auferir os benefícios esperados da nacionalização da indústria, se se devotarem a obter maior produtividade e maior eficiência nas empresas respectivas: parece que os seus esforços vão encontrando um terreno propício (46).

(43) GORDON, LINCOLN, *op. cit.* em n.º 7, págs. 197-198.

(44) COLE, G. D. H., *Labour and staff problems under nationalization*, *op. cit.* em n.º 3, págs. 125-126.

(45) ROBSON, WILLIAM A., *op. cit.* em n.º 3, págs. 339-341.

(46) ROBSON, WILLIAM A., *op. cit.* em n.º 3, págs. 124, 131-132, 142, 339-341.

VI — O CONTRÔLE DA VIDA FINANCEIRA

As corporações públicas que não penetram na esfera comercial ou industrial são mantidas em geral por verbas orçamentárias. As corporações, entretanto, de que vimos tratando até agora, resultantes da encampação de serviços industriais, vivem da remuneração que auferem por êsses serviços. Quanto à sua base financeira, ROBSON informa que elas não têm acionistas no sentido usual da palavra (47). Os portadores de títulos são simples credores da corporação, não recebem dividendos e não têm direitos de voto e de controle da administração. Nos exemplos mais recentes de encampação, os bens foram recebidos de empresas privadas ou de governos municipais e capitalizados por meio de títulos rendendo juros. Em alguns casos, se trata de títulos governamen-

tais, em outros de títulos garantidos pelo Tesouro.

Em quase todas essas corporações, as leis exigem que elas se suportem a si próprias, embora possa haver déficits num ano, compensados no ano seguinte. Esta exigência é feita concomitantemente com outras, segundo as quais as conveniências do público e o bem-estar dos trabalhadores devem ser atendidos. Segundo informa uma das figuras preeminentes dessas indústrias, LORDE CITRINE, algumas, por exemplo, as relacionadas com a energia e combustível, vinham mantendo o desejado equilíbrio financeiro, apesar da crescente expansão do capital e do aumento progressivo do custo da operação; a Comissão de Transporte, porém, não tem podido satisfazer o requisito, devido a ter herdado um serviço

(47) *Op. cit.* em n.º 3, págs. 29, 50-52, 266.

deficitário (48). Lembremos que a B. B. C. e duas das corporações de aviação recebem subsídios para a expansão dos seus serviços internacionais.

As indústrias nacionalizadas podem apelar para empréstimos, com a aprovação do respectivo ministério. Êsses empréstimos, se não são tomados ao próprio Tesouro Nacional, são por êle garantidos. De outro lado, as corporações devem estabelecer fundos de reserva, aos quais vão ter os saldos por acaso produzidos. Parece, das informações dadas, no livro citado, pelo prof. ROBSON (nesse ponto não suficientemente harmonizadas), que a aplicação dos fundos de reserva ora depende da aprovação do ministro, ora não. Seja como fôr, a lei exige em cada caso que tal aprovação se faça "para os objetivos públicos na lei estabelecidos".

Uma das questões mais discutidas a propósito das empresas nacionalizadas é a dos *lucros* que possam auferir: relaciona-se estreitamente com a dos *preços* que possam atingir. Mas parece haver um acôrdo geral no sentido de que, não se desti-

nando as empresas nacionalizadas à obtenção de lucros, mas a servir bem aos consumidores, sem detrimento do Tesouro Nacional, os preços que cobram devem ficar proporcionados ao custo, em cujo cálculo entram naturalmente as boas condições de trabalho. Isto não quer dizer que não haja saldos, mas que êstes, se obtidos, devem reverter em benefício da expansão e melhoramento dos serviços, bem como do bem-estar geral dos empregados. Não são aplicados em bonificação para os altos funcionários, nem em dividendos para os portadores de títulos.

Por outro lado, não deve haver a preocupação absorvente de abaixar os preços, ainda que à custa de deficits. Um teste da eficiência do serviço está em fazer anteceder essa medida por uma razoável redução do custo da produção. E' o que muitos proclamam.

Devido à ignorância do autor neste assunto, o leitor interessado deveria consultar, além do estudo de CITRINE já citado, os capitulos do livro coordenado pelo prof. ROBSON, escritos pe-

(48) LORDE CITRINE, *op. cit.* em n.º 30, págs. 329-330.

los profs. W. ARTHUR LEWIS, SARGANT FLORENCE e GILBERT WALKER, bem como os comentários feitos pelo próprio ROBSON (49). Uma curiosidade que é conveniente assinalar nesses comentários: o autor refere incidentemente que os Correios na Grã-Bretanha têm dado um grande saldo, que reverte em

benefício do Tesouro, e considera perniciosa essa prática. E' sabido que lá o serviço postal, comparado com o de muitas outras nações, é de uma notável eficiência.

Quanto ao contrôlê sôbre as contas das corporações públicas, já nos referimos o suficiente à página 27.

(49) ROBSON, WILLIAM A., *op. cit.* em n.º 3, págs. 181-194, 195-207, 29-30, 51, 266, 334-338.

VII — CONCLUSÕES

1 — A extraordinária ampliação da atividade governamental atingida na Grã-Bretanha nos últimos anos foi facilitada pelo bom êxito das corporações públicas criadas nas últimas décadas, a começar pela Autoridade do Pôrto de Londres, estabelecida por lei em 1908.

2 — Tal ampliação tem um antecedente básico mais remoto, a que não aludem os autores britânicos que tratam do assunto, naturalmente devido a julgarem o mesmo bastante conhecido em seu país: é o excepcional prestígio que cerca lá a função pública. Trabalhar pela causa pública, seja em associações, ou nos governos locais, ou no governo nacional, é uma honra que seduz gente de mérito, atenta ao cumprimento do dever.

3 — A nacionalização de várias indústrias foi realizada com prejuízo da autonomia local, segundo pensam alguns mestres

reputados no campo das ciências políticas. Tal autonomia é muito prezada no país, apesar do reduzido tamanho dêste. O prejuízo seria inevitável em alguns aspectos, evitável em outros. Nestes, há esperanças de que se processe em futuro não remoto uma *devolução*, passando os governos locais a assumir parte do seu antigo papel no desempenho dos serviços de utilidade pública, por meio de organizações regionais.

4 — Enquanto isto, a descentralização administrativa foi estabelecida na estrutura de algumas corporações, como, por exemplo, nas que tratam de gás e de eletricidade. O assunto é considerado ainda na fase experimental.

5 — Cada corporação pública é subordinada a um ministro, que por ela responde perante o Parlamento. A legislação recente uniformemente estipula que os

ministros podem dar às corporações “diretivas de caráter geral”, nos assuntos que lhes pareçam afetar o interesse nacional. Daí a dedução tirada pelo Governo de que as corporações devem ter autonomia na administração rotineira, não devendo, pois, os ministros responder por esta perante o Parlamento.

6 — A imprecisão dessa linguagem tem trazido dificuldades na prática, mas os espíritos mais esclarecidos têm fugido à tentativa de obviá-la com textos mais precisos. O assunto é considerado ainda na fase experimental (e isto já nos parece uma grande lição). Por outro lado, os campos de ação das corporações são mui diversos. Não encontramos em nossas pesquisas propugnadores de uma lei geral definindo o controle sobre as corporações, nem mesmo nos termos amplos em que foi elaborado nos Estados Unidos o *Government Corporation Act* de 1945.

7 — Na prática, as leis têm sido interpretadas no sentido de exigirem a aprovação ministerial para as medidas importantes relacionadas com os planos de desenvolvimento e a vida financeira da entidade. Uma enume-

ração dessas medidas encontra-se a páginas 27 e 47.

8 — Uma medida que tem produzido resultados benéficos, segundo a opinião geral, foi a criação de “conselhos de consumidores”. São órgãos importantes de consulta, mas podem também exercer uma fiscalização por parte do público.

9 — O controle *post factum* é exercido: a) por meio da inspeção anual realizada por contabilistas nomeados pelos ministros; b) por meio de relatórios e de prestações de contas submetidos anualmente aos ministros e, por intermédio destes, ao Parlamento. Os relatórios publicados vão assumindo um papel progressivamente crescente nesse controle.

10 — Apesar das medidas resumidas nos itens anteriores, há visível ansiedade por parte do Parlamento e dos estudiosos do assunto por um conhecimento mais amplo da vida das corporações. E’ muito provável que dentro em breve essa ansiedade se traduza pela nomeação de comissões designadas para inspecionar o funcionamento das referidas corporações, e contendo técnicos em seu seio. Serão as comissões permanentes ou perió-

dicas? De nomeação do Parlamento, ou dos ministros, ou de origem mista? Terão os resultados ampla publicidade ou ficarão restritos ao conhecimento do governo e das corporações? Sobre as tendências a êsse respeito, não é possível concluir no momento atual.

11 — Cada corporação pública é orientada por um conselho diretor, cujos membros são nomeados pelo respectivo ministro. O conselho diretor nomeia por sua vez o diretor executivo da corporação. As funções dos conselhos são de natureza principalmente normativa, mas exercem ainda uma supervisão mais ou menos geral sobre o funcionamento da empresa. Esse método de organização parece estar produzindo resultados geralmente satisfatórios.

12 — A melhor composição dos conselhos diretores é um assunto que permanece ainda na fase experimental. Mas há certas diretrizes que na prática e na teoria vão tendo uma aceitação mais generalizada. São as seguintes: a) não incluir na composição representantes de interesses de classes ou de profissões, a fim de acentuar os objetivos nacionais da corpora-

ção; b) não compô-los exclusiva ou principalmente com especialistas nos assuntos da empresa, a fim de permitir uma visão mais ampliada dos objetivos referidos; c) não atribuir funções executivas aos membros dos conselhos; d) constituir conselhos contendo uma certa porção de membros de tempo integral e outros de tempo parcial; e) constituí-los atendendo a requisitos que variam conforme as corporações, mas incluem, em quase tôdas, experiência em assuntos industriais, comerciais e financeiros, administração pública, organização de operários. O conselho típico que consagra êsses requisitos legais é, na descrição de WILLIAM ROBSON, composto da seguinte forma: um membro preeminente da indústria em causa, de reputação estabelecida e com ampla experiência; um indivíduo que já tivesse sido autoridade destacada nos sindicatos operários; um antigo funcionário público da mais alta categoria; um reputado perito financeiro; um eminente engenheiro ou cientista e talvez um homem de negócios que tenha atingido destaque em outra indústria; possivelmente um advogado, ou um general ou brigadeiro que tenha mostrado,

durante a guerra, capacidade organizadora ou de liderança.

13 — Os membros de cada conselho são nomeados por períodos de tempo imbricados, de modo que os novos se assentem com outros já conhecedores dos problemas sob sua alçada. Não há pedidos de renúncia coletivos ou individuais por ocasião da mudança de ministérios, o que mostra a intenção clara de isolar da política partidária o funcionamento das corporações.

14 — Ainda não se cristalizou a interpretação dos dispositivos legais que conferem aos ministros o poder de demitir os membros dos conselhos. Deverá êsse poder limitar-se aos casos de incapacidade física, mental e moral, ou abranger também os casos de ineficiência? Tem havido muito poucos casos de demissão, donde resulta que no país o problema não tem exigido uma decisão urgente.

15 — Os que trabalham nas corporações públicas não são considerados funcionários públicos, e os processos de sua seleção

e as escalas de seus salários dependem unicamente da aprovação dos respectivos conselhos diretores. Considera-se que na competição das corporações com a indústria privada em geral, tal autonomia possibilita a aquisição do pessoal competente necessário e estimula os esforços dêste. Sobre os casos individuais de admissão e demissão, nenhum poder tem o governo. Mas êste pode intervir para que os processos de seleção e escalas de salários não apresentem flagrantes disparidades dos usuais no serviço público civil.

16 — O controle da vida financeira das corporações públicas já está suficientemente resumido a páginas 46-48.

17 — Faltam ainda na Grã-Bretanha estudos minuciosos sobre “os órgãos administrativos semi-independentes” que não sejam corporações públicas. Tudo indica que tal estudo constituiria um subsídio valioso para a administração comparada em todo o mundo.

INDICAÇÕES BIBLIOGRÁFICAS

- CITRINE, Lorde, "Problems of nationalized industries", artigo na revista *Public Administration*, vol. 29 (Londres, 1951).
- GOODHART, A. L., "Parliamentary control over the nationalized undertakings", capítulo na obra de Campion e outros autores *Parliament-A survey*. George Allen and Unwin (Londres, 1952).
- GORDON, Lincoln, *The Public Corporation in Great Britain*, Oxford University Press (Nova York, 1938).
- HANSON, A. H., "Parliamentary questions in the nationalized industries", artigo na revista *Public Administration*, vol. 29 (Londres, 1951).
- MORRISON, Herbert, "Public control of the socialised industries", artigo na revista *Public Administration*, vol. 28 (Londres, 1950).
- MORRISON, Herbert, "Mr Morrison's view on public accountability", resumo na revista *Public Administration*, vol. 28 (Londres, 1951).
- ROBSON, William A., *Problems of nationalized industries* (nesta obra editada por WILLIAM ROBSON existem vários capítulos do máximo interesse, elaborados por ele ERNEST DAVIES, G. D. H. COLE e outros autores), The Oxford University Press (Londres, 1952).
- STOUT, Hiram Muller, British Government, Oxford University Press (Nova York, 1953).