DEVOLUÇÃO DE PODÊRES A INSTITUIÇÕES AUTÔNOMAS, INCLUSIVE ENTIDADES PROFISSIONAIS E UNIVERSIDADES

BRIAN CHAPMAN
Docente de Administração Pública da Universidade de Manchester

SUMÁRIO: — 1 — Introdução. 2 — História. Contrôle da economia. Novas formas de autonomia. Repulsa à centralização. 3 — Classificação por funções. Entidades multifuncionais. Autarquias. Estrutura federativa. Entidades novafuncionais. Emprêsas de economia mista. Ampliação do sistema ministerial. Entidades profissionais. 4 — Classificação por estrutura. 5 — Contrôle financeiro. 6 — Devolução de podêres a universidade. 7 — Conclusão.

RELATÓRIO GERAL — Elaborado com base nos relatórios apresentados pelos seguintes países: *Austrália, Bélgica, Brasil, Canadá, Dinamarca, Egito, Espanha, Estados Unidos, Filipinas, França, Índia, Irão, Iraque, Irlanda, Israel, Iugoslávia, Japão, Países Baixos, Polônia, Portugal, Pôrto Rico, República Federal da Alemanha (Alemanha Ocidental), Reino Unido, Suécia, Turquia* e *URSS*. O presente relatório foi compilado de acôrdo com informações prestadas por membros do IICA. Todavia, é do autor a responsabilidade pelas opiniões manifestadas. Tradução de Hugo Wahrlich.

1. INTRODUÇÃO

(*) 1.1. Sôbre o tema do presente relatório realizaram-se discussões preliminares nas conferências de mesa redonda que tiveram lugar, respectivamente, em Opatija, em 1957, e em Liège, em 1958. Nessas conferências apresentaram os países relatórios nacionais, havendo oportunidade para algum debate sôbre a matéria. Para completar o levantamento, distribuiu-se no corrente ano um questionário, solicitando dados suplementares, não constantes dos relatórios anteriores, fazendo-se circular ainda um segundo questionário, destinado a obter informações relativas ao regime jurídico, aos podêres e à organização administrativa das entidades profissionais e universidades.

Nessas condições êste relatório é um amálgama de informações colhidas no correr dos últimos dois anos por meio de questionários e discussões em conferências. Cumpre acentuar, porém, que as informações estão ainda incompletas. O tema é tão vasto, são tão grandes as diferenças entre as diversas legislações municipais e tão arraigadas

* NOTA DA REDAÇÃO: — XI Congresso Internacional de Ciências Administrativa (Wiesbaden, de 30 de agôsto a 3 de setembro, 1959).

as diferentes tradições de formação jurídica que, inevitàvelmente, nem sempre tratavam os relatórios dos diversos países do mesmo assunto, e quando o fizessem, nem sempre em têrmos que permitiam uma comparação. Sou grato por aquêles relatórios que contribuíram para o esclarecimento do assunto e que abrangeram, com objetividade, a matéria tôda.

1.2 Durante as conferências preliminares, observou-se grande dificuldade na delimitação do assunto. O tema, sem as indispensáveis restrições, compreenderia a totalidade das atividades governamentais em todos os países civilizados, e poderia abranger tanto a criação de entidades públicas nacionais como a transferência de podêres de uma autoridade rural para um diretor de rendas internas.

O propósito da Comissão Executiva, porém, foi excluir transferências de podêres operadas nas áreas tradicionais do govêrno local, e também a delegação de podêres dentro da mesma hierarquia administrativa, mesmo com relação a órgãos locais, quer se tratasse de serviço público federal, quer estadual ou municipal.

1.3 A fim de tornar bem clara a intenção da Comissão Executiva, propuseram-se três definições na conferência de Opatija.

1.3 1 A transferência de podêres a autoridades locais eleitas, geralmente recrutadas em base territorial, denominou-se descentralização de podêres (Francês: "décentralisation territoriale").

1.3 2 A transferência de podêres a autoridades subordinadas, quer se tratasse de repartições, indivíduos ou órgãos locais chamou-se de desconcentração de podêres (Francês: "déconcentration").

1.3 3 A transferência de podêres a órgãos especiais, dotados de personalidade jurídica própria e separados do Estado, dos ministérios centrais e das autoridades locais, denominou-se devolução de podêres (Francês: "dévolution de pouvoirs").

1.4 O tema dêste relatório tem por objeto a devolução de podêres. Note-se, porém, como aliás mostraram as discussões de Opatija, que é preciso distinguir entre devolução de podêres de administração e devolução de podêres de ação ou autoridade. A devolução de podêres geralmente é da primeira espécie, que é a mais freqüente em questões econômicas ou industriais. O segundo grupo, entretanto, compreende transferências complexas, como as que são feitas a órgãos cuja natureza jurídica é um tanto mal definida, incluindo-se aqui as entidades profissionais. Todavia, a distinção é sòmente relativa e, como explica muito bem o relatório francês, as entidades profissionais conjugam podêres de ação com podêres de administração.

Apesar disso, parece importante ter em mente a essência dessa distinção, cujas conseqüências se revelam nas tendências e métodos da devolução.

1.5 Assim, por exemplo, surgem consideráveis dificuldades na definição exata do que, neste particular, constitua "autonomia", e, especialmente, do que possa significar a expressão "separado de". As definições nem sempre são fàcilmente aplicáveis a países de regime federativo e *quase* federativo. Em alguns países, pode causar objeções a idéia de que o Estado possa transferir podêres que não lhe "pertençam". Tampouco serão as definições sempre adaptáveis ao sistema de cooperação entre entidades públicas e particulares, observado em determinados países.

1.6 Tudo que se pode dizer em favor dessas definições é que traçam distinções práticas bastante óbvias; que, outrossim, seus têrmos podem ser empregados sem ambigüidade em duas ou três línguas diferentes, e que, assim, deverão contribuir, *grosso modo*, para que nos possamos entender quando nos referimos ao mesmo tipo de instituição.

1.7 Isto, porém, não afasta inteiramente as dificuldades para encontrar-se uma definição aceitável de "autonomia", o que, aliás, talvez seja mesmo impossível. Em certos

países faz-se distinção entre direito público e direição privado, e êste fato, pelo menos, constitui um ponto de partida. Em outros países não há essa distinção. Por outro lado, alguns poucos países há, segundo indica o relatório brasileiro, em que parece ser possível considerar como caracteristicos distintivos dêsse tipo de organismo sua condição de entidades de direito público, bem como sua autonomia administrativa e financeira, e certa medida de supervisão estatal. Todavia, é impossível formular uma definição para estudo comparado, tomando por base o regime jurídico dessas entidades.

Um dos relatórios franceses assinala acertadamente que o fator determinante não é tanto a natureza jurídica, mas sim o grau de autonomia administrativa e financeira que se concede, na prática, a essas entidades, e é manifesto que a gradação dessa autonomia nem sempre se produz em função do texto escrito. Por exemplo, em muitos países as leis que estabelecem instituições autônomas são vazadas em têrmos muito liberais, e entretanto na prática essas instituições não gozam de uma autonomia tão efetiva como as juntas administrativas suecas que, a julgar pelos têrmos da lei, estariam sujeitas a maiores restrições.

1.8 Com relação aos países socialistas, surgem dificuldades especiais em matéria de definição. Notòriamente, é difícil, a quem não seja especialista, discutir direito soviético com alguma segurança. Para mim ainda não está claro se é legalmente possível criar na URSS entidades independentes com personalidade jurídica própria. De acôrdo com os dados disponíveis, parece que os conflitos entre as emprêsas são resolvidos administrativamente, pelo ministério quando as emprêsas são subordinadas ao mesmo ministério, e por um tribunal administrativo de arbitragem quando elas pertencem a ministérios diferentes. Naturalmente, é bem possível que nesta altura êsses tribunais de arbitragem possuam já um cabedal de jurisprudência capaz de convertê-los em verdadeiros órgãos de judicatura. É evidente, porém, que precisamos ainda de melhores esclarecimentos antes que possamos classificar essas emprêsas como instituições que tenham sido objeto de devolução de podêres e não de desconcentração de podêres.

1.9 Talvez o melhor a fazer seja considerar instituição autônoma tôda entidade que tenha sido criada por um instrumento legal formal, insuscetível de modificação pela autoridade executiva, possuindo personalidade jurídica própria e independência real na gestão de seus negócios administrativos e financeiros.

2. HISTÓRIA

2.1 No último meio século tem aumentado enormemente o número de instituições autônomas. Tal fato deve-se à necessidade de atender às exigências de diversos setores da opinião pública, de um lado reclamando maior número de serviços públicos, de outro lado exigindo que o Estado auxiliasse e controlasse serviços essenciais, como educação, saúde, seguro e outros benefícios da previdência social.

2.1 1 Em muitos países adiantados essa proteção veio a ser considerada suficientemente importante para que fôsse estendida a todos os cidadãos, independentemente de sua capacidade de pagar o preço do mercado pelos serviços que lhes são prestados. Em determinados países, a ameaça de colapso de importantes setores da indústria e do comércio provocou o clamor pela intervenção do Estado, a fim de proteger o emprêgo, o capital privado e mesmo a própria estrutura da sociedade; a história da IRI na Itália constitui excelente exemplo ilustrativo.

2.1 2 Nos países socialistas, onde a exploração econômica tem sido considerada a raiz dos males sociais e políticos, o único caminho lógico tem sido o de assumir o próprio Estado o contrôle de tôda a Economia; isto, inevitàvelmente, acarreta um contrôle substancial da estrutura social do Estado.

2.1 3 Muitos Estados novos, surgidos depois da guerra, têm considerado como seu primeiro dever melhorar os padrões de vida tão cedo quanto possível; e como a essas nações invariàvelmente falta capital privado nativo, a tarefa tem exigido constante e maciça intervenção do Estado nos assuntos econômicos e sociais.

2.2 Essa tendência geral no sentido de intensificação dos serviços públicos e maior intervenção do Estado é bem conhecida e bem documentada. Ela tem sido acompanhada por uma segunda tendência, menos precisa e não identificada de forma tão generalizada; trata-se de uma modificação da natureza do Estado.

2.2 1 Os últimos cem anos presenciaram muitas tentativas de destruição da unidade administrativa e legislativa do Estado absoluto, centralizado. A expressão política dêsse movimento é o federalismo, que tem sido adotado com êxito em diversos países. Até vinte ou trinta anos atrás o instrumento principal de um sistema de pluralismo administrativo era a maquinaria do govêrno local, por intermédio da qual se descentralizava a administração de importantes serviços públicos, entregando-a a órgãos de govêrno local. O sucesso do sistema pode ser medido pelo fato de ser o mesmo elogiado até pelos países que não o praticam.

2.2 2 Todavia, por certas razões, a descentralização não se revelou uma solução inteiramente satisfatória para o problema premente representado pelo grande incremento dos serviços públicos. Chegou-se à conclusão de que os órgãos da administração local não poderiam ser utilizados como base para a administração de empreendimentos industriais e comerciais em larga escala e de âmbito nacional, porque a necessidade de igualdade de tratamento e uniformidade de benefício, implícita nos reclamos de serviços sociais de aplicação geral em todo o país, era incompatível com a autonomia de administração do govêrno local. O contrôle da economia, exigido no interêsse do país, envolvia funções que aparentemente só poderiam ser desempenhadas por um organismo completamente centralizado. É assim, nos últimos anos, o velho sistema de pluralismo administrativo, com emprêgo da maquinaria do govêrno local, tem decrescido em importância. Ao invés, o grande problema tem sido encontrar um meio de administrar êsses novos serviços públicos separadamente do Estado e ao mesmo tempo fazer com que prestem contas ao público; como enquadrar a tendência moderna no sentido do desenvolvimento de atividade pública em grande escala, em matéria social, económica, comercial, industrial e de planejamento, no pluralismo administrativo, persistentemente reclamado. Será possível suprir as lacunas das antigas formas de pluralismo horizontal através do govêrno local, empregando novas modalidades de pluralismo vertical, que atue não mais em base geográfica mas segundo linhas funcionais?

2.3 De acôrdo com os relatórios, parece que os países podem ser classificados perfeitamente em duas categorias: os que tentaram adaptar formas legais e constitucionais antigas a fim de acudir às novas necessidades, e os que criaram novos tipos de instituições. O traço comum a ambos os grupos é que procuraram evitar o velho sistema de administração direta dos serviços públicos pelos ministérios.

2.3 1 Talvez os países mais destacados do primeiro grupo sejam a Suécia (e, até certo ponto, outros países da Escandinávia) e a Alemanha Federal. Acontecimentos históricos na Suécia deram a êste país uma estrutura constitucional, em virtude da qual já no século dezenove as juntas administrativas gozavam de substancial autonomia, enquanto que dificilmente poderia o Executivo utilizar a máquina administrativa como instrumento político. Havia nítida distinção entre as juntas administrativas, com sua legislação própria, e os ministérios, puramente planejadores e supervisores, e êsse sistema de liderança política combinada com autonomia administrativa permitiu realizar com facilidade as adaptações indispensáveis às necessidades modernas.

Na Alemanha Federal, a fórmula legal da emprêsa de direito público, aplicada com êxito no século dezenove, mostrou-se suficientemente flexível para enfrentar as exigências modernas. Com efeito, a própria Constituição impõe ao govêrno o dever de utilizar essa forma de administração em todos os órgãos federais de previdência social, inclusive nos que cuidam de benefícios de desemprêgo e aposentadoria por invalidez.

Segundo se verifica por alguns dos relatórios da América do Sul e do Oriente Médio, parece que também ali é mais comum a adaptação de formas legais antigas do que a experiência com processos novos.

2.3 2 Entre os países que têm experimentado com novas formas de "autonomia", destacam-se, por seu máximo empirismo, os de direito consuetudinário, em que se criou tal variedade de organismos que o híbrido tornou-se mais comum que o puro-sangue. O afastamento das fórmulas antigas foi em parte inconsciente, pois que havia poucos precedentes no século dezenove e não se fazia uma distinção clara entre instituições de direito público e de direito privado. Em parte, porém, a rejeição dessas fórmulas foi deliberada. Fundava-se, por um lado, na descrença dos conservadores na capacidade de administração do funcionalismo público, aliada à confiança que tinham na eficiência das emprêsas privadas; por outro lado, no temor dos liberais diante de Estado excessivamente poderoso; finalmente, na desconfiança dos socialistas por governos de direita, que julgavam capazes de fazer uso do poder público para satisfação de seus interêsses particulares.

2.3 2 1 Não seria justo examinar isoladamente as tentativas dos Estados socialistas no sentido de encontrar novas fórmulas de administração. Em princípio, êsses países representam em si mesmos novas formas de Estado, e é de esperar que haja experimentação em todos os setores da vida administrativa, inclusive tentativas de criar uma nova estrutura de govêrno local, novas formas de emprêsa industrial e novos padrões de administração central. Segundo se depreende dos relatórios, a Iugoslávia, bem como a Polônia até certo ponto, estão de fato conscientes de que as fórmulas administrativas refletem a estrutura da sociedade, e que a sociedade se reflete nas fórmulas administrativas que adota. Por isto, suas experiências com entidades autônomas diferem, tanto na forma como no escopo, das experiências dos países de direito costumeiro e "direito administrativo". Nestes últimos dois grupos, o que se procura é encontrar uma nova forma de pluralismo administrativo, ao passo que nos primeiros as experiências constituem esforços conscientes no sentido de formar um novo tipo de sociedade. Todos, porém, têm como ponto de contato a repulsa à centralização, tanto na teoria como na prática.

3. CLASSIFICAÇÃO POR FUNÇÕES

Há diversas maneiras não muito satisfatórias de classificar instituições autônomas. Escolhemos aqui uma das menos insatisfatórias: classificação por função e classificação por estrutura.

A primeira grande divisão dentro da primeira classe distingue entidades multifuncionais e entidades monofuncionais. As primeiras têm competência em diversos campos de atividade; em certos casos começaram como instituições monofuncionais para depois adquirirem podêres mais extensos. As entidades monofuncionais eram criadas para desempenhar uma só tarefa, quer em escala nacional, quer em âmbito territorial mais limitado.

3.1 *Entidades multifuncionais.*

3. 1 1 Òbviamente não poderá passar de certo limite o número de funções atribuídas a uma determinada instituição nem a soma de podêres públicos nela investidos. Chega-se a um ponto, insuscetível de predeterminação teórica, em que terá sido criado um novo govêrno. A Agência Judaica para a Palestina constitui, provàvelmente, o exemplo mais frisante de órgão multifuncional possuindo em determinada ocasião virtualmente podêres governamentais. Com efeito, durante muito tempo agiu como Estado dentro do Estado, e até 1952 exerceu certos podêres que o próprio govêrno de Israel não possuía. Mesmo pelo Convênio de 1952 (que não pode ser modificado sem consentimento da Agência), conserva a Agência extensos podêres relativos a política imigratória, localização de agricultores, aquisição e povoação das terras, projetos de desenvolvimento, estímulo a investimentos estrangeiros, e criação de centros de estudo. Possui, também, podêres de coordenação sôbre outros órgãos e alguns departamentos do govêrno.

Existem muito poucos exemplos de outras instituições autônomas investidas de podêres semelhantes. A Organização do Plano Iraniano é responsável por um extenso setor de desenvolvimento, principalmente em matéria de agricultura, usinas hidrelétricas, irrigação e saúde pública. É manifesto, porém, que jamais possuiu autoridade independente igual à da Agência Judaica.

3.1 2 A modalidade mais comum de instituição multifuncional é a comissão ou autarquia incumbida do desenvolvimento de determinada área geográfica dentro do país. Os relatórios dão conta de diversos exemplos dêsse tipo, destacando-se, talvez, como mais notáveis, a "Tennessee Valley Authority" (Estados Unidos), a "Compagnie Nationale d'Aménagement de la Région du Bas-Rhône et du Languedoc" (França), a "Damodar Valley Corporation" (Índia), e a "Khuzestan Energy Authority" (Irã). Aparentemente as autoridades francesas estão projetando criar um tipo semelhante de autarquia para desenvolvimento do Saara.

3.1 2 1 Via de regra outorgaram-se a essas autarquias amplos podêres, vasados em têrmos gerais. Por exemplo, a "Damodar Valley Corporation" tem por lei o dever de promover "a proteção da saúde pública e o bem-estar geral agrícola e econômico do vale do Damodar e sua área de operações". Em sua maioria, os demais textos são igualmente gerais.

Na realidade, a autarquia de desenvolvimento constitui uma tentativa por parte das autoridades públicas no sentido de distribuir eqüitativamente, por todo o país, mão-de-obra e recursos econômicos desigualmente concentrados. Em alguns casos, as autarquias de desenvolvimento convertem-se em autoridades locais, podendo, para compensar suas próprias deficiências, valer-se da experiência técnica, dos recursos financeiros e das reservas de capital do resto do país.

3.1 2 2 Cumpre, todavia, assinalar um ponto importante: o indubitável sucesso econômico de diversas autarquias de desenvolvimento tem levado a que ficasse obscurecido o fato de que elas constituem meros substitutos, agindo em lugar de autoridades locais devidamente constituídas e integralmente responsáveis; e pode haver casos em que essa situação seja de lamentar. Em muitos países é óbvio que os limites geográficos dos governos locais são ridiculamente anacrônicos, e que se torna pràticamente impossível às autoridades existentes empreender quaisquer obras na escala maciça que freqüentemente se faz necessária. Isto, porém, constitui um argumento tanto em favor de uma revisão drástica das fronteiras das unidades locais, tendo em vista a existência de estradas de ferro, serviços aéreos e telefone, quanto em favor da criação de autarquias de desenvolvimento. Se estas últimas forem consideradas como último recurso preenchendo lacunas deixadas pelas autoridades locais devidamente constituídas, não há maior dano; contudo, significam mais uma confissão de fraqueza administrativa do que uma demonstração de valor intrínseco.

3. 1 2 3 Sòmente em duas hipóteses parecem justificar-se essas autarquias de desenvolvimento. Primeiro, quando se tratar de um país com aguda escassez de pessoal experimentado e especializado, e com falta de qualquer sistema financeiro local capaz de atrair somas de dinheiro adequadas. Torna-se, então, inevitável que o govêrno assuma a responsabilidade pela concentração de esforços onde pareçam mais necessários e pela utilização dos recursos do país segundo critérios tanto econômicos como sociais. Mesmo neste caso, porém, pode ser preferível ressalvar desde logo que se trata de um expediente temporário, a ser substituído tão cedo quanto possível por uma autoridade local devidamente constituída e eleita.

A segunda hipótese é a dos Estados federativos ou quase federativos, onde as divisas dos Estados e unidades locais gozem de inviolabilidade constitucional, sem que, todavia, representem a geografia econômica do país. A estrutura federativa é até certo ponto uma garantia contra uma coordenação imposta pelo govêrno central; mas na ausência dessa coordenação, parece necessário dispor de um instrumento administrativo que permita o desenvolvimento adequado de uma área composta de território de dois ou mais Estados. Neste caso, não há alternativa senão criar a instituição, e torná-la tão eficiente e atenta às necessidades e exigências do público quanto possível.

3. 1 3 Outro tipo de entidade multifuncional é a comissão de planejamento, entre as quais talvez a mais famosa seja a "GOSPLAN" (URSS). Tais instituições são bastante comuns em países como a Iugoslávia, a Polônia e a República Popular da China, os

quais não querem ou não podem depender dos processos de uma economia de mercado. Não há nada nos relatórios que indique o grau de autonomia outorgado a essas instituições. Parece claro que via de regra não possuem podêres executivos, a par dos de planejamento, e por várias razões seria provàvelmente indesejável que os possuíssem.

Surge, porém, o problema de evitar que uma autoridade de planejamento nacional sem responsabilidades executivas passe a viver num mundo próprio, insensível a necessidades práticas, capaz de erros de julgamento e confundindo prognóstico com profecia. Seria de utilidade possuir melhores informações a respeito da maneira de evitar tais ciladas.

3. 1 3 1 Uma vez que as instituições de planejamento precisam manter-se em certa medida independentes das exigências e pressões das autoridades públicas incumbidas da administração de rotina, é claro que terão que ser situadas fora da estrutura normal dos ministérios, não devendo constituir dependência de qualquer dêles. Dis-se, às vêzes, na Inglaterra, que algumas das falhas de planejamento do período de após-guerra foram devidas ao contrôle muito forte exercido pelo Tesouro.

3.2 *Entidades monofuncionais.*

3.21. Em sua grande maioria, as instituições autônomas são criadas como uma finalidade especifica, embora possam ter deveres adicionais, também relacionados com sua tarefa principal. Possuem uma longa história, que em alguns países remonta até à Idade Média. No século dezenove houve grande proliferação de tais entidades, sob a forma legal da *öffentliche Anstalt,* alemã, ou de sua cópia francesa, o *établissement public.* Êsse método de administração de novas instituições continua sendo usado em alguns países, entre os quais o Egito e certos estados sul-americanos e, principalmente a Alemanha Federal, onde, conforme se verifica pelos relatórios, êsse processo se emprega de maneira mais sistemática e generalizada do que em qualquer outra parte. Mencionam-se, como exemplos, bancos, serviços sociais, companhias de seguros, universidades e outros estabelecimentos culturais. Tais instituições são entidades de direito público, têm certo grau de autonomia e podem possuir, administrar e alienar bens. Não estão hieràrquicamente subordinadas a qualquer ministério, mas ficam sujeitas a supervisão e contrôle por parte de uma autoridade estatal.

3. 211. E interessante notar que uma fórmula legal que, no passado, se tivesse prestado perfeitamente a uma série de objetivos e, ainda hoje em dia, funcione satisfatòriamente em alguns países, tenha sido, de um modo geral, rejeitada em favor de fórmulas novas e, na maioria, não experimentadas. Em certos casos, a explicação pode ser a impossibilidade de estabelecer, entre direito público e direito privado, uma distinção bastante nítida para permitir o erguimento de uma estrutura administrativa comparável ao *établissement public.* Sem dúvida, é o que parece ocorrer na maioria dos países de direito costumeiro, e é, provàvelmente, também o caso nos países socialistas, embora por motivos opostos.

3.212. Entretanto, as diferenças de tradição jurídica não oferecem uma explicação adequada para a tendência quase universal no sentido de substituir as modalidades antigas de administração autônoma por instituições de outro gênero. Cumpre reconhecer que estas possuem certas características novas. Assim, por exemplo, são elas encontradas em setores antes privativos das emprêsas particulares; freqüentemente, têm grande importância econômica, exercendo, não raro, monopólios; outras vêzes, são investidas de funções públicas, tais como registro compulsório ou compras, podendo, em certos casos, com as necessárias restrições, expedir regulamentos de polícia. Entre tais entidades contam-se as grandes emprêsas nacionalizadas de combustível e transporte, da Europa Ocidental; na Iugoslávia, as comunidades de emprêsas econômicas de estradas de ferro, correios e energia elétrica; em Israel, a Companhia Tahal de Planejamento de Águas; a Companhia Nacional do Petróleo, do Irã, a Companhia de Seguros e a de Serviços Aéreos, na Índia; o Serviço de Águas de Pôrto Rico; na Espanha, o Instituto Nacional de Previdência; os bancos nacionais da Polônia e do Irã, assim como de muitos outros países.

3.213. Uma das razões apresentadas para abandonar as antigas modalidades de administração autônoma é o grande campo de ação, bem como o vulto excepcional dessas novas entidades. O argumento não é muito convincente, porquanto alguns países conseguiram adaptar com sucesso o antigo tipo de instituição, como acontece, segundo vimos, na Alemanha Federal e na Suécia.

3.214. Nos países socialistas, evidentemente, as tentativas de encontrar novas modalidades de órgãos de administração estavam implícitas na rejeição da antiga estrutura do Estado. Fora dos Estados socialistas, as fórmulas administrativas mais antigas não foram abandonadas como resultado da escolha consciente de uma melhor forma de administração, mas parecem simplesmente ter caído em desuso.

3.22. Quais seriam, na realidade, os outros métodos que pudessem ter sido adaptados do passado? Podemos distinguir três, cada um dêles bastante em voga em determinada época. São êles: a) concessão do serviço a um particular; b) criação de uma emprêsa de economia mista, regida pelo direito privado; c) novo ministério.

3.221. a) A concessão de novos serviços públicos a emprêsas particulares hoje virtualmente desapareceu como instrumento de administração. Estaria evidentemente, fora de cogitações em países socialistas. Nos demais países, muito embora nem sempre pelas mesmas razões, a opinião é, geralmente, acorde no sentido de que os serviços em causa tornaram-se dispendiosos e importantes demais para que possam ser deixados em mãos de emprêsas privadas. Com efeito, já no século dezenove, em diversos países, teve o govêrno de intervir em emprêsas concessionárias para salvá-las da falência. É, também, opinião geral que seria desejável que as emprêsas exploradoras de serviços públicos prestassem contas ao público, mas que não é fácil conseguí-lo. Por outro lado, alega-se que, se o novo serviço fôr economicamente viável deve o lucro reverter para o público ou, então, ser empregado na redução das tarifas, ao passo que, na hipótese de ser econômicamente insustentável, não haveria justificativa para subvencionar uma emprêsa particular em lugar de uma entidade pública.

3.222. b) As emprêsas de economia mista têm sido criadas em diversas épocas e por diferentes razões. Às vêzes, surgem, de certo modo, por acidente; assim, na Itália, por exemplo, o Estado participa em grande escala de algumas emprêsas privadas, porque foi obrigado a intervir, num momento de crise resultante de atuação temerária por parte de particulares, em importantes setores da economia. Outras vêzes — e isto constitui uma razão mais atual — formam-se emprêsas de economia mista para dar ao capital privado alguma garantia de que emprêsa será sempre, se não lucrativa, ao menos viável. A participação estatal é usada então como uma espécie de isca para atrair o capital privado recalcitrante e, dessa forma, aliviar as finanças públicas. Esta é uma razão bastante comum e, certamente, justificada para a criação de certas emprêsas de economia mista em países subdesenvolvidos ou recentemente criados. Uma terceira hipótese de constituição de emprêsas de economia mista é a existência de uma autêntica harmonia de interêsses entre o Estado e outras autoridades públicas ou emprêsas particulares. Os exemplos mais óbvios são as emprêsas portuárias, valendo citar a do pôrto de Delfzijl (Holanda). Quando ocorre tal harmonia de interêsses, justifica-se a criação de emprêsas de economia mista; à primeira vista, porém, parece que esta hipótese sòmente se dá com relação aos chamados serviços de utilidade pública.

Há, entretanto, várias objeções a fazer à emprêsa de economia mista. Trata-se muitas vêzes de um disfarce para evitar que o público tenha conhecimento das operações, da política comercial e das transações financeiras da emprêsa em causa. Quando o govêrno intervém na política da companhia, não assume a responsabilidade integral que em face da Constituição teria se se tratasse de uma repartição pública; por outro lado, se o govêrno não intervém, estará a emprêsa aplicando fundos públicos sem o devido contrôle e supervisão. Em outras palavras, a emprêsa de economia mista parece ser um tipo de instituição autônoma que exige grande visão, ao ser criada, e a máxima prudência em sua administração. Por isto, não é de surpreender que a emprêsa de economia mista represente um instrumento administrativo que em numerosos países deixou de ser tido em muito alto conceito.

3.223 c) A possibilidade remanescente é a ampliação do sistema ministerial para absorver as novas grandes emprêsas públicas monofuncionais.

Segundo os relatórios, o único país que realizou um esfôrço sério e continuado no sentido de utilizar a estrutura ministerial tradicional na absorção de novos serviços públicos foi a Suécia. Isto talvez seja devido à excelência e originalidade do sistema sueco, com sua nítida distinção entre a política, orientada pelos ministros, e a administração, levada a efeito por juntas administrativas autônomas. Possuia a Suécia, assim, desde o início, uma estrutura administrativa adrede para o estabelecimento de uma administração autônoma, mesmo em setores que em outros países são considerados privativos dos próprios ministérios. Naturalmente, há outros aspectos da vida e da sociedade suecas que contribuíram para o êxito do sistema; é importante, porém, assinalar que ao menos um país conseguiu adaptar uma estrutura estatal do século dezenove às necessidades modernas sem recorrer a qualquer dos experimentos de vulto em matéria de administração pública, tentados alhures.

3.223.1 Os argumentos geralmente empregados contra a administração direta são de uma uniformidade impressionante. Afirma-se que os ministerios não tem suficiente flexibilidade comercial e que são tolhidos pelos processos de contabilidade pública; que o pessoal tem que ser recrutado principalmente nas fileiras do serviço civil, não se lhe podendo pagar os salários vigentes no comercio; que um ministerio, com o peso de sua responsabilidade, não pode assumir riscos comerciais que seriam razoáveis numa entidade autonoma, e que, alem disso, costuma ficar emperrado pelas frustrações da burocracia; que, outrossim, torna-se dificil manter os negocios do ministério fora do alcance da politica, com suas controversias e interferencias.

3.223.2 Tais argumentos, cuidadosamente analisados constituem realmente criticas contundentes e bem fundadas à estrutura e as praticas dos ministerios centrais, e a seus dirigentes e processos de contabilidade; não representam, entretanto, uma justificativa para criação de novas instituições públicas autônomas. Uma das conclusões a tirar bem poderia ser que seria mais importante reformar a administração do governo central de modo a torna-la capaz de administrar um Estado do século vinte do que experimentar com novos métodos, eles proprios portadores de fraquezas intrinsecas fundamentais.

Alguns dêsses inconvenientes são claramente revelados nos relatórios. Assim, poucos países disfarçam o fato de que na realidade a autonomia dessas novas empresas publicas não é maior do que a desfrutada, por exemplo, pelas juntas administrativas suecas; evidencia-se, ao contrario, que na maioria dos casos é muito menor. Por outro lado, surgiu com essas entidades uma administração paraestatal, que paga a seus dirigentes salarios bem superiores aos vigorantes na administração direta para trabalho perfeitamente equivalente; que tem suas operações resguardadas de um exame publico minucioso; que por sua vez também sofre contrôle politico, o qual, entretanto, é exercido indiretamente, de modo a evitar que seus autores sejam chamados a dar contas ao público; que, finalmente, dispõe de um conjunto de cargos de diretoria, que o govêrno pode distribuir como presentes, lembrando os dias idos do nepotismo e dos favores da realeza. Nos paises que tiverem êsse tipo de entidade, só não caberão as criticas aqui formuladas nos seguintes casos: primeiro, se o tratamento dado às instituições autônomas for dispensado igualmente a todos os setores do serviço público; segundo, se os perigos acima apontados houverem sido conjurados.

3.23. O fato é que em muitos casos a criação de instituições autônomas o que fêz, na realidade, foi aumentar a influência e a "autonomia" do Poder Executivo, em lugar de contribuir para a criação de qualquer nova modalidade de pluralismo administrativo. Além disso, bem pode ser que se essas novas e grandes emprêsas públicas autônomas, de atividades comerciais e industriais, vierem a conseguir alguma real parcela de independência, estará aberto o caminho para a progressiva feudalização da socie-

dade, em que poderosas "emprêsas fechadas" (*) traçarão elas mesmas suas políticas, visando ao exclusivo interêsse próprio.

3.24 Também com relação às entidades profissionais nota-se, embora de forma menos aguda, uma tendência para a feudalização. Nas últimas décadas — e não sòmente nos Estados corporativistas — tem havido um movimento geral no sentido de organizar as "profissões liberais", por iniciativa não tanto do Estado como de grupos interessados. Tem sido característico das profissões liberais tradicionais — médicos, advogados, farmacêuticos, arquitetos, entre outros — o direito de cuidarem elas próprias do recrutamento de seus membros e das questões disciplinares, bem como o monopólio do exercício de certas funções e o progresso profissional baseado no conceito dos colegas. As entidades profissionais estabelecem padrões de comportamento profissional que representam uma garantia para o público de que certas atividades potencialmente perigosas serão confiadas sòmente a pessoas de competência comprovada. Em conseqüência, na maioria dos casos, além de obterem o monopólio legal de determinadas atividades, assumem aquelas organizações certas funções públicas, tais como inscrição de profissionais, registros, podêres disciplinares, contrôle legal formal de seus associados, e até certo ponto, autoridade legal perante o público e os podêres constituídos.

3.241 A existência de um sistema dessa natureza para regular funções que envolvam riscos sociais é de evidente vantagem para as autoridades públicas. Entretanto, não deixa de ser natural que os governos procurem cercar-se de garantias, dada a situação excepcional que concedem às entidades profissionais, e, assim, tanto quanto se pode inferir dos poucos relatórios que tratam do assunto, geralmente reservam-se o direito de nomear alguns dos membros dos órgãos de contrôle das associações profissionais, bem como de rever decisões em assuntos de relevância ou quando apliquem penas disciplinares severas. Essa tendência encerra um perigo manifesto, pois o que começou como uma sociedade fechada que administrava seus próprios negócios visando à proteção, orientação e disciplina de seus associados, pode ser transformado em instrumento para contrôle dêstes pelo Estado. Exemplo disso é a história das universidades de diversos países.

3.242 A tendência para a emprêsa fechada é, infelizmente, fomentada por outros grupos que não as profissões liberais tradicionais nem os governos à procura de um método de contrôle indireto. O monopólio do exercício de certas funções traz consigo não sòmente prestígio social como também importantes recompensas financeiras. Claro que é de vantagem para certos grupos interessados tentar conseguir a posição de "profissionais" e, em conseqüência, controlar o ingresso na "profissão". Cumpre, naturalmente, fazer distinção entre um grupo puramente voluntário de empregados da mesma categoria constituindo-se em sindicato profissional para obter a melhoria de suas condições, e a entidade profissional, de filiação compulsória e ingresso controlado. Enquanto que o primeiro grupo representa uma atividade perfeitamente legítima e socialmente útil, a proliferação das entidades profissionais pode levar ao renascimento do velho sistema dos "guilds", fazendo-se a distribuição geral das funções na sociedade de acôrdo com as regras de instituições fechadas, que agem, em parte, no interêsse próprio sem consideração ao interêsse do público, e, por outro lado, no interêsse do Estado em detrimento de seus próprios associados.

3.243 O aparecimento de um número cada vez maior de associações de produtores e consumidores sob a forma de comissões reguladoras do mercado indica que o grupo das "profissões" já abrange, também, o setor mercantil. Isto pode ser desejável, em certas circunstâncias, como, por exemplo, quando a própria associação fôr empregadora de um grande número de pessoas no seio de uma economia local essencialmente monocultural. Vale citar, a propósito, as comissões de estanho e de compra, na Indo-

---

(*) *Closed corporation* é uma emprêsa cujo contrôle está nas mãos de poucas pessoas. (N. T.)

nésia, a autarquia do chá, na Índia, e a comissão do cacau, em Gana. Outra hipótese é que seja socialmente recomendável incrementar o consumo interno de um determinado produto, como no caso da comissão reguladora da distribuição do leite, na Inglaterra (*British Milk Marketing Board*).

Os riscos inerentes às associações mercantis são tão óbvios que os governos normalmente estabelecem severas restrições legais para evitar que se tornem meros instrumentos de extorsão do consumidor interno. Assim, as questões de preços, condições de mercado, estocagem, decisões importantes sôbre as políticas da entidade, subvenções, e assim por diante, exigem normalmente a aprovação do govêrno. A julgar pelas poucas informações que possuímos sôbre o assunto, não é fora do comum que os órgãos dirigentes dessas associações tenham a atribuição legal de intervir no mercado quando houver indícios de uma escassez provocada artificialmente, a fim de assegurar preços eqüitativos e, tanto quanto possível, estáveis.

3.244 De um modo geral, parece lícito dizer que é no setor dos grupos profissionais que a instituição autônoma oferece as maiores vantagens, em confronto com suas possíveis desvantagens. Com efeito, não se trata aqui de meros substitutos da maquinaria administrativa normal, criados para suprir a falta de uma reforma na organização e no sistema de pessoal do govêrno central. Não oferecem, também, os perigos de uma profissionalização a êsmo, enquanto que, por outro lado, podem ser de positiva utilidade social.

4. CLASSIFICAÇÃO POR ESTRUTURA

4.1 Os diferentes relatórios indicam haver grande variedade de formas institucionais, mas de uma maneira geral tôdas elas são variantes de três tipos de estrutura de organização, a saber: i) a instituição dirigida por um chefe único, auxiliado e assistido por assessôres e especialistas, mas inegàvelmente responsável pessoalmente pela gestão dos negócios da instituição; ii) o sistema de administração colegiada, em que os dirigentes de diferentes departamentos (ou de diferentes áreas de operação, como, por exemplo, no caso da Comissão Britânica do Gás) são coletivamente responsáveis pelos negócios da instituição; uma dessas pessoas pode ostentar o título de diretor gerente, mas de fato não é senão *primus inter pares;* iii) a junta governativa, cujos membros, em sua maioria, não são empregados da instituição nem lhe prestam tempo integral; a junta é, na maioria dos casos, coletivamente responsável pela política geral da instituição, enquanto que a administração pròpriamente dita fica a cargo de um diretor efetivo, que geralmente faz parte da junta e dedica tempo integral à instituição.

4.2 Cada um dêsses métodos dá realce a um determinado aspecto, considerado mais vantajoso, do ponto de vista da organização. O primeiro acentua a unidade de contrôle e propicia uma administração direta, vigorosa; tem além disso a vantagem de atrair a personalidade mais dinâmica. O sistema colegiado oferece vantagem em organizações complexas, de que participem diversos departamentos, todos de importância mais ou menos igual, e quando o que se quer é uma administração estável, desapaixonada e sem aventuras; êste sistema conduz a uma coordenação voluntária e reduz ao mínimo o assumir de riscos. Por outro lado, a própria natureza de sua constituição representa uma garantia contra a intervenção política, já que a participação na junta é função do cargo e não da pessoa. O sistema de junta governativa fortalece a autoridade com relação à administração de rotina, mas sujeita os objetivos a longo prazo a um contrôle por terceiros, evitando experiências apressadas e mal estudadas. Trata-se de uma estrutura flexível, que permite acomodação de interêsses vários.

4.3 Naturalmente, não é possível estabelecer regras precisas quanto ao tipo de estrutura conveniente para cada caso, mas é lícito supor que as necessidades atuais de uma instituição possam indicar a forma mais recomendável. À primeira vista parece que seria um êrro administrar uma emprêsa pública industrial ou comercial por um sistema colegiado, ou então um banco ou uma universidade por um diretor único. Nas

primeiras fases de uma nova emprêsa, ou quando se tratar de experimentação em setor desconhecido, poderá o dinamismo de um diretor único constituir importante fator para a obtenção de resultados imediatos.

4.4 Das três formas de estrutura, a junta governativa, tendo um diretor dedicado integralmente a instituição, representa, provàvelmente, o sistema mais flexível, embora possa criar problemas se a junta fôr composta totalmente de pessoas estranhas, sem compreensão das necessidades da instituição que lhes cabe dirigir. Assim, por exemplo, observa-se que os conselhos de curadores, constituídos de leigos, encontrados em algumas universidades do Novo Mundo, não conseguem harmonizar-se com o espírito e as necessidades de uma administração universitária. Entretanto, aplicado com sensatez, o sistema oferece uma excelente oportunidade para experiências no sentido de reunir, por exemplo, produtores, trabalhadores, consumidores e representantes de outros interêsses paralelos. Vale citar, a propósito, os conselhos operários da Iugoslávia. Êsse método pode proporcionar menos possibilidade de resultados imediatos e espetaculares do que o sistema do diretor único, mas em compensação estimula o experimento com novas modalidades de administração, para fazer face a novos problemas sociais e econômicos. Se usado com imaginação, êsse processo pode tornar-se uma fôrça educativa em novos setores da sociedade, exercendo influência comparável à que em gerações passadas tiveram os órgãos locais eleitos. Todavia, em virtude da constante preocupação dos políticos e administradores com o fator autoridade, na sociedade, passa freqüentemente desapercebida quão necessária é uma influência dessa natureza.

5. CONTRÔLE

5.1 Do ponto de vista formal, os métodos de contrôle mencionados com mais freqüência nos relatórios pertencem a duas categorias, a saber: contrôle *a priori* e contrôle *a posteriori*.

5.2 Estão sujeitos a contrôle os assuntos financeiros, as decisões relativas a políticas, em alguns raros casos a administração de rotina, e pràticamente sempre as nomeações de pessoal graduado.

5.3 O contrôle financeiro *a priori* normalmente consiste na dependência de aprovação da proposta orçamentária da instituição autônoma pelo govêrno, que, outrossim, tem podêres para emendá-la. Em certos casos, cabe ao ministro apresentar a proposta orçamentária ao Legislativo. Verifica-se, também, freqüentemente, contrôle financeiro das instituições em matéria de empréstimos, aquisição ou alienação de bens, e política de preços. Por outro lado, segundo parece, estão sempre sujeitas a contrôle *a priori* as instituições financiadas por fundos públicos, bem como aquelas entidades que, embora possuindo renda própria, dedicam-se a operações industriais e comerciais de vulto, constituindo fator importante na economia nacional. Outros tipos de instituição, especialmente as entidades profissionais, financiadas pelas contribuições de seus próprios associados, parecem estar em geral isentas de contrôle financeiro *a priori*.

5.31 O contrôle financeiro *a posteriori* limita-se, geralmente, à aprovação das contas. Tratando-se de emprêsas públicas industriais e comerciais, vigoram na maioria dos casos disposições especiais, que as isentam dos processos normais de contabilidade pública. Isto, porém, na realidade quer dizer que ficam inteiramente livres de contrôle público, e não é de todo certo que tal situação se justifique. Talvez tivesse sido melhor introduzir novos métodos de contabilidade pública, capazes de proporcionar meios de contrôle, ao mesmo tempo em que permitissem certa flexibilidade comercial a essas emprêsas públicas.

5.4 Segundo os relatórios, poucos são os casos em que se procura dar às autoridades públicas o poder de verificar se essas instituições funcionam eficientemente. A questão assume grande importância, quando se tratar de entidades com podêres de monopólio. Neste particular, ao que se saiba, sòmente a *Commission de la vérification des comptes de entreprises nationalisées*, da França, exerce uma atuação que oferece razoáveis ga-

rantias, tendo, aliás, elaborado uma fórmula satisfatória de inquérito, inspeção e investigação detalhada. Esta Comissão, integrante do Tribunal de Contas, constitui um dos poucos exemplos em que a autoridade tradicional em matéria de contabilidade trata de adaptar-se aos novos problemas criados pelas grandes instituições empenhadas em atividades industriais e comerciais.

5.5 O contrôle *a priori* das políticas administrativas é, muito generalizado, mas os relatórios não dão idéia clara até que ponto se processa. No relatório indiano há uma observação, que por certo também tem cabimento alhures, no sentido de que a considerável autonomia de que teòricamente gozam essas instituições é apenas relativa, verificando-se constante intervenção ministerial, não tanto de direito, como de fato. A leitura dos relatórios leva a suspeitar que essa afirmação reflita uma verdade bastante geral, e o fato de se observarem tão poucos comentários a respeito de questão tão importante é por si só muito significativo, e um tanto sinistro. Na Inglaterra, é sabido que as instruções vindas dos Ministérios freqüentemente não revestem forma oficial, preferindo as administrações das entidades atender ao ministro extra-oficialmente a vê-lo emitir uma ordem expressa e pública. Se fôr esta a situação em tôda parte, haverá por certo motivo para alguma inquietação.

5.6 Pelo exame dos relatórios, torna-se, outrossim, claro que nenhum país tem cogitado de contrôle em seu sentido mais amplo. Na maioria dos casos observa-se uma presunção tácita de que o contrôle só pode ser exercido pelo "ministro" ou pelo "govêrno". Isto não é necessàriamente verdade, exceto quando se tratar de utilização de fundos públicos, exigindo prestação de contas. Entretanto, poder-se-á dizer com justiça que sòmente os relatórios da Iugoslávia e da Suécia reconhecem a importância fundamental do contrôle de entidades públicas pela opinião pública, pela publicidade e pela participação do público. É decepcionante verificar que nenhum outro país adiantado se tenha preocupado com êsse problema ou tenha tentado procurar novos rumos. Os interêsses de políticos influentes, altos funcionários e administradores de instituições autônomas na maioria dos países parecem ter conjugado esforços no sentido de criar uma nova forma de paternalismo e govêrno colegiado.

6. DEVOLUÇÃO DE PODÊRES À UNIVERSIDADE

6.1 Desempenham as universidades, na vida social, uma importante função, que se torna cada vez mais relevante com o progresso da ciência e as exigências dos tempos modernos. Por isto, naturalmente não pode deixar o Estado de demonstrar seu interêsse pelo ensino e pela pesquisa, criando, êle próprio, universidades, ou, então, auxiliando às universidades particulares no desempenho de sua missão.

6.2 Os relatórios evidenciam que embora varie muito o sistema aplicável às universidades, não só de país para país, mas também entre as universidades de um mesmo país, há dois fatos que são reconhecidos por todos: *a*) a indiscutível identidade de estrutura de tôdas as universidades, tanto públicas como privadas; *b*) a curiosa independência, em alto grau, das universidades públicas e a total autonomia das particulares, mesmo quando subvencionadas pelo Estado. As universidades particulares, em geral dotadas de personalidade jurídica, são completamente independentes quanto à sua administração interna e financeira. Parece mesmo que quando o Estado subvenciona total ou parcialmente uma universidade, quer pública, quer privada, verifica-se um esfôrço do Legislativo no sentido de impedir que pelo fato de ser financeiramente dependente do govêrno, seja a instituição submetida a um contrôle excessivamente estrito por parte dêste. Quase por tôda parte, exceto talvez nos países socialistas. observa-se que as subvenções do Estado são quase completamente isentas de subordinação aos sistemas tradicionais de contrôle dos gastos públicos.

6.3 A existência, em certos países, de universidades particulares, i.e., não estatais, torna necessário fazer uma distinção no que diz respeito à devolução de podêres, conforme possua ou não o Estado o monopólio da educação de nível superior. Pa-

rece claro que a delegação de podêres só ocorre realmente quando se tratar de universidades públicas. O regime jurídico e a estrutura da organização interna das universidades públicas determinam a sua subordinação e o grau de sua autonomia.

6.31 A delegação de podêres a essas instituições ocorre geralmente de dois modos, ou seja — para usarmos os têrmos que definimos — sob a forma de desconcentração de podêres (delegação a órgãos subordinados) ou de devolução de podêres (delegação a entidades independentes), conforme as universidades possuam, ou não, personalidade jurídica própria.

6.32 Todavia, tratando-se de universidades, não se pode afirmar categòricamente que tenham aplicação as mesmas regras que normalmente regem a desconcentração e a devolução de podêres. A natureza especial da autonomia das universidades deve-se às seguintes causas: *a)* ao fato de que as universidades já existiam e possuíam podêres antes do advento do Estado moderno, o qual não lhes retirou êsses podêres; *b)* ao trabalho das universidades, cuja administração, ao contrário do que ocorre com certos serviços comerciais ou industriais, não encerra maiores dificuldades técnicas. A liberdade de ensino e pesquisa é freqüentemente encarada como um dos mais importantes princípios constitucionais. As universidades podem ser classificadas entre as entidades monofuncionais, de acôrdo com a distinção referida acima.

Conforme já se disse, as entidades monofuncionais são na maioria pessoas jurídicas de direito público. Entretanto, esta observação se aplica somente em parte quando se tratar de universidades, cuja natureza jurídica varia. Assim, enquanto que em alguns países, como na França, as universidades e faculdades são *établissements publics*, noutros países preferiram-se estruturas de direito público diferentes, permitindo maior ou menor grau de independência. Na Alemanha Federal, observa-se uma tendência para reconhecimento das universidades como entidades de direito público, porque esta condição proporciona às instituições descentralizadas o maior grau possível de autonomia.

6.4 Conquanto não haja dúvida quanto a estar bem definido o escopo das universidades, o qual nem elas próprias nem o Estado podem alterar, não é menos certo que a realização dêsse objetivo exige certa dose de organização. As universidades têm competência para criar essa organização por intermédio de seus órgãos colegiados, cujos podêres dificilmente poderão ser tidos como delegados pelo Estado. Trata-se de uma forma tôda especial de separação de podêres, de acôrdo com a qual constitui a universidade uma entidade jurídica de natureza especial, dotada do necessário direito de realizar suas finalidades. Entretanto, cumpre ao Estado respeitar a independência não só de ensino e pesquisa, como também dos atos administrativos inevitàvelmente decorrentes dessas atividades.

Dessa forma, a intervenção do Estado nas universidades atualmente está limitada a supervisão e orientação geral, atribuição essa que pode compreender, por exemplo, o direito de organizar o currículo e nomear os professôres.

6.41 De um modo geral, é só com relação à administração pròpriamente dita da universidade que se pode, em geral, falar em delegação de podêres do Estado. Todavia, a ação estatal nesse setor não gera qualquer incompatibilidade com a independência de operações, essencial ao trabalho de pesquisa, da mesma forma como por exemplo, a falta de autonomia financeira e administrativa do Poder Judiciário não o impedem de agir com tôda a independência. A intervenção do Estado na administração opera-se geralmente pela nomeação dos componentes de certos órgãos dirigentes da instituição universitária. Às vêzes as nomeações são livres, outras vêzes dependem de indicação pelas universidades. A posição das pessoas nomeadas nessas condições é um tanto ambígua, porque, de um lado, elas representam o Estado dentro da universidade, e, de outro lado, representam a universidade em suas transações com o Estado.

6.5 Relativamente à situação financeira das universidades estatais, cumpre assinalar, ainda uma vez, que as subvenções não específicas freqüentemente não estão sujeitas aos contrôles tradicionais dos dinheiros públicos; entretanto, o emprêgo dos auxílios financeiros destinados expressamente a atividades de pesquisa ou a outros fins específicos é rigorosamente controlado.

7. CONCLUSÃO

7.1 O movimento no sentido da criação de instituições autônomas tem sido uma decorrência do crescimento do Estado moderno. Por muitas razões — eficiência, democracia, educação — tem-se concluído na maioria dos países que a melhor solução seria alguma modalidade nova de pluralismo administrativo. Na conferência de Opatija não se encontrou um único partidário da doutrina de centralização.

7.11 Todavia, a criação dessas entidades autônomas acarreta certos riscos contraditórios. De um lado, se elas forem verdadeiramente autônomas, agindo sem consideração pelos interêsses, quer de outras instituições, quer do público ou do Estado, irão degenerar ràpidamente, estabelecendo-se uma espécie de feudalismo administrativo, de que já se observam alguns exemplos. De outro lado, se ficarem sujeitas a um contrôle ministerial rigoroso, o que constitui a prática normal, os ministros e governos intervirão extra-oficialmente, nos assuntos dessas entidades, adquirindo, assim, um novo campo para o nepotismo. Isto significa que depois de muitos anos de esforços, nem sempre frutíferos, no sentido de tornar ministros e governos pùblicamente responsáveis pela gestão dos respectivos setores, surgiu uma nova administração, paraestatal, que permite a ministros, altos funcionários e administradores de entidades públicas colocarem-se, mais uma vez, fora do alcance do contrôle público.

7.2 A vista do que revelam os relatórios, têm sido os politicos e os administradores os principais beneficiários da transferência de podêres a instituições autônomas. Criadas na melhor das intenções, para preencher as lacunas do govêrno local em face das necessidades da sociedade moderna, tornam-se as novas instituições autônomas um fim em si mesmo e um instrumento de contrôle de que dispõe o govêrno. O estudioso de administração pública, o advogado especializado em direito administrativo e quiçá também público em geral, todos êles têm motivo para certa preocupação.