PRESENÇA NORTE-AMERICANA NO DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO*

CAIO TÁCITO**

1. A influência francesa. 2. As obras pioneiras. 3. Os autores norte-americanos. 4. A regulamentação dos serviços de utilidade pública. 5. Atividades econômicas da administração. 6. A renovação promovida pelo DASP. 7. Conclusão.

O Direito Administrativo Brasileiro nasceu sob o signo da influência francesa. Quando se instauraram, a partir de 1827, os cursos jurídicos no Brasil, a disciplina não figurava ainda no currículo das faculdades do Recife e de São Paulo. Foi somente em 1851, durante o Ministério do Marquês de Monte Alegre, que a criação da cadeira de Direito Administrativo, já advogada desde 1833 pelo Ministro do Império, Senador Campos Vergueiro, se tornou realidade. Ainda assim, apenas quatro anos mais tarde, Antonio Joaquim Ribas — conforme seu próprio depoimento — iniciava "a árdua tarefa de lecionar sobre esta matéria na Faculdade de Direito de São Paulo" (*Direito Administrativo Brasileiro* — F.L. Pinto & C — Livreiros — editores — 1866 — p. 11).

A obra de Ribas "premiada e aprovada pela Resolução Imperial de 9 de fevereiro de 1861, para uso das aulas das Faculdades de Direito do Recife e São Paulo" fora concluída em 1860, mas somente veio à luz cinco anos mais tarde.

* Conferência pronunciada na Universidade de Brasília, por iniciativa do Departamento de Direito.

** Reitor da Universidade Estadual do Rio de Janeiro.

Não foi, contudo, obra pioneira. Já encontrou publicada, desde 1857, o primeiro livro sobre Direito Administrativo que se editava não somente no Brasil, mas em todas as Américas. A prioridade bibliográfica cabe ao Dr. Vicente Pereira do Rego, lente catedrático da terceira cadeira do quinto ano da Faculdade de Direito do Recife, que em 1857 deu a lume os *Elementos de Direito Administrativo Brasileiro, comparado com o Direito Administrativo Francês, segundo o método de P. Pradier-Foderé.* Editada pela Tipografia Universal, à Rua do Colégio nº 18, a obra se apresentava em dois tomos, in-oitavo, com 228 e 219 páginas, respectivamente, contendo três partes. Reeditado em 1860 e 1877, o manual do mestre pernambucano teve o seu título alterado para *Compêndio ou repetições escritas sobre os elementos do Direito Administrativo para uso das Faculdades do Império.*

Contemporâneo é também o livro de Veiga Cabral, publicado no Rio de Janeiro, em 1859, pela Tipografia Universal de Laemmert, que se intitulou: *Direito Administrativo Brasileiro — compreende os projetos de reforma das Administrações Provinciais e Municipais e as instituições que o progresso da civilização reclama.*

Eram, todos estes, livros elementares, de feição didática e caráter expositivo, nos quais transparece a fonte única da nascente doutrina francesa. *Pradier Foderé* é o modelo confessado do compêndio de *Vicente Pereira do Rego.* O livro de *Veiga Cabral* se abebera nos trabalhos de *Cormenin, Macarel, Gerando, Proudhon, Foucart* e outros. É também em fontes francesas que se abastece a obra de Ribas, assim como o notável *Ensaio sobre o Direito Administrativo,* do Visconde do Uruguai, editado em dois volumes, pela Tipografia Nacional, no ano de 1862.

O nosso Conselho de Estado guardou semelhança com a fase consultiva da correspondente instituição napoleônica, relativa ao período da *justice retenue*: seus pareceres, em resposta a consultas, somente adquiriam eficácia mediante aprovação imperial, não alcançando assim o nosso contencioso administrativo a feição tipicamente jurisdicional que a reforma de 1872 viria a imprimir ao modelo francês. O estudo de Henrique do Rego Barros, publicado em 1874, sob o título *Apontamentos sobre o contencioso administrativo e sobre os privilégios e prerrogativas da Administração nos contratos e transações que celebra como Poder Público* revela a precariedade dos meios de controle do Poder Administrativo, na época.

A dominante influência francesa encontrou, no início da República, o temperamento da limitada recepção de conceitos do direito administrativo italiano, cuja inspiração mais ostensiva transparece na Lei nº 221, de 1894,

que, pela primeira vez, definiu os limites entre a legalidade e o merecimento dos atos administrativos, a propósito do âmbito da ação sumária especial. À elaboração legislativa brasileira não terá sido indiferente o intenso debate que se travou a propósito da reforma da jurisdição administrativa italiana, fruto das leis de 31 de março de 1889 e de 1º de maio de 1890.

Sabidamente, foi tardia a acolhida, no direito anglo-saxão, da autonomia do Direito Administrativo. Identificando a disciplina com o regime francês de dupla jurisdição — que interditava aos tribunais comuns o controle da Administração — os autores ingleses, com Dicey à frente, repudiavam o *droit administratif* (expressão que até mesmo se escusavam de traduzir) por incompatível com o princípio da supremacia do Judiciário, que era um dos pilares da *rule of law,* em que repousava, na *common law,* o sentido da Constituição e do Estado de Direito.

A formação do direito administrativo norte-americano, como assinalou John Clarke Adams (*Il diritto amministrativo americano — Cenni intituzionali di diritto comparato* — Bolonha — 1957) confunde-se, em suas origens, com a Ciência da Administração (*Public Administration*), provavelmente porque o fundador de ambas as disciplinas, Frank J. Goodnow, era dominantemente um professor de Ciência Política.

Em verdade, Goodnow foi o precursor dos estudos de Direito Administrativo nos Estados Unidos, com o seu *Comparative Administrative Law* (1893) e, mais tarde, os *Principles of the Administrative Law of the United States* (1905) tornar-se-ão o texto básico da disciplina.

A sua presença, associada à de Cooley, no campo tributário, de Freund, com o seu notável *Administrative Powers over Persons and Property* (1928), de Dimock (*The Growth of American Administrative Law* — 1923), de Willoughby (*Principles of Public Administration* — 1927), de White (*Introduction to the Study of Public Administration* — 1926) e outros, influenciou fundamentalmente a escola renovadora da Administração Pública brasileira, das décadas de 30 e 40, graças sobretudo à geração de técnicos de administração do DASP, com formação norte-americana.

Nos Estados Unidos, como herança do paradigma original da Metrópole, o Direito Administrativo formou-se casuisticamente, no último quartel do século XIX pela progressiva presença do controle administrativo sobre as atividades econômicas privadas, sem o sentido sistemático e doutrinário que a disciplina conquistou, desde o início do século, na literatura jurídica francesa.

O desenvolvimento econômico do Meio-Oeste norte-americano, com a expansão dos centros agrícolas abastecedores das cidades litorâneas, fizera flo-

rescer a indústria de transporte ferroviário, cujos trilhos e vagões eram o sistema circulatório da economia do continente. A liberdade econômica facultava os abusos de tarifas fixadas pelos empresários na busca do mais alto lucro, até o extremo limite da resistência da clientela. Cunhou-se, para designar esse regime de tarifas expoliativas, a expressão *as traffic would bear* (até onde o tráfego suportar).

O conflito assim instaurado entre os interesses rurais e as empresas ferroviárias levou a lei e a jurisprudência a admitirem a validade do controle administrativo sobre os preços do serviço. Os fazendeiros do Oeste, organizados no movimento conhecido como *National Grange,* funcionaram como grupo de pressão sobre as assembléias estaduais, obtendo fossem aprovadas leis reguladoras das tarifas ferroviárias e dos preços de armazenagem de cereais.

A constitucionalidade dessas leis foi amplamente discutida, através dos chamados *Granger cases,* julgados pela Corte Suprema, em 1877. A mais famosa dessas decisões foi a do caso *Munn v. Illinois,* sobre a constitucionalidade da lei do Estado de Illinois que, nos termos do art. 13 da Constituição estadual, tabelava os preços de armazenagem nos celeiros de Chicago.

A jurisprudência então firmada pela Corte Suprema considerou válida a regulamentação de negócios que, por sua natureza, transcendiam ao puro âmbito privado, por estarem vinculados ao interesse público (*business affected with a public interest*).

Esta semente iria frutificar na aceitação do poder regulamentar da economia (*regulation*) que, dez anos mais tarde, tornaria imperativa a intervenção federal sobre o comércio interestadual, levando à criação, em 1887, da *Interestate Commerce Commission,* primeira de uma série de agências governamentais reguladoras do processo econômico norte-americano.,

A noção do interesse público de certas atividades econômicas modelou, no direito norte-americano, a figura da *public utility,* ou seja, a disciplina pelo Poder Público de determinadas empresas privadas em razão de sua importância para a coletividade, que lhes conferia a qualidade de um *serviço público virtual.*

A tônica essencial dessa intervenção no domínio econômico se concentrou na fixação de tarifas (*rate making power*), como ato materialmente legislativo, delegado ordinariamente a agências administrativas. Visando basicamente harmonizar os interesses dos fornecedores e dos usuários, a *regulation* tendia a oferecer o serviço pelo menor custo para os consumidores, ao mesmo tempo que assegurava às empresas a amortização e a remuneração apropriadas do capital que investiam, garantindo-lhes a sobrevivência e a eficiência, mediante o equilíbrio econômico-financeiro do negócio.

A progressiva implantação do regime de tarifas flexíveis e razoáveis, sob permanente fiscalização das comissões administrativas, sujeitas ao controle final dos tribunais, consolidou, no direito norte-americano, o chamado princípio do serviço pelo custo (*service at cost*), que desde então lastreou amplamente a legislação, a jurisprudência e a doutrina norte-americana no campo dos serviços de utilidade pública (*public utilities*).

É pela via da regulamentação das concessões de serviço público que se vai operar no Brasil a recepção do sistema norte-americano com influência significativa, especialmente no campo do aproveitamento industrial da energia hidrelétrica.

Procuramos documentar essa contribuição em estudo sobre o equilíbrio econômico-financeiro das concessões, apresentado em 1960 como tese de concurso à cátedra ao nosso livro *Direito Administrativo* (Edição Saraiva — 1975).

O Código de Águas de 1934 tem suas raízes nos projetos elaborados por Alfredo Valladão, desde o seu primeiro trabalho de 1907 sobre as *Bases para o Código de Águas da República.*

O anteprojeto que elaborou em 1933, como Relator da Subcomissão designada pelo Ministério da Justiça, exprime, na respectiva Exposição de Motivos, a confessada inspiração do paradigma norte-americano.

São de Alfredo Valladão estas palavras:

> "No regular essa concessão, convenci-me cada vez mais de que era indispensável adotar no projeto em tudo que com a mesma fosse compatível, aquele controle que se exerce nos Estados Unidos sobre as empresas hidrelétricas, e de que em parte eu já havia dado notícia no meu trabalho *Direito das Águas,* ao referir-me à Federal Power Commission. Isto é, controle pela Comissão Administrativa, com função *imperativa*".

E, mais adiante, acrescentava, justificando o projeto:

> "O controle do poder público sobre as empresas hidrelétricas, eu estabeleci nos termos os mais amplos, no projeto remodelado; isto é, nos termos da *regulamentação dos serviços de utilidade pública pela Comissão Administrativa,* como se pratica nos Estados Unidos".

A literatura brasileira que, na década de 40, revê a doutrina nacional sobre as concessões de serviço público, tem em mira sobrepor à concepção puramente contratual, vinda do início do século e moldada na experiência francesa,

o princípio da ação regulamentar do poder concedente, atribuído ao Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica, à Divisão de Águas e, mais tarde, ao Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica, com competência para regular e fiscalizar a prestação do serviço. São marcos dessa tendência reformista a tese de 1941, com que Bilac Pinto conquistou a cátedra de Direito Administrativo, na Faculdade Nacional de Direito — sobre a *Regulamentação efetiva dos serviços de utilidade pública* — e, contemporaneamente, as monografias e trabalhos forenses da Prefeitura do Município de São Paulo, notadamente, os de Anhaia Mello, Meirelles Teixeira, Carvalho Pinto, Plínio Branco e Oswaldo Aranha Bandeira de Mello.

A marca do sistema norte-americano se fez, assim, presente, no Código de Águas e suas regras básicas ingressaram no plano constitucional, a partir de 1934 e se repetiram nos textos sucessivos, até o atual.

O regime do serviço-pelo-custo substituiu as cláusulas de tarifas máximas, adotadas nos contratos a longo prazo, vindos do Império ou do início da República, ao mesmo tempo em que eram revogadas as estipulações de pagamentos em padrão-ouro ou equivalente.

A classificação de contas das empresas concessionárias de energia elétrica, aprovada pela Decreto nº 28.545, de 24 de agosto de 1950, é cópia praticamente literal do Plano de Contas da *Federal Power Commission* e a estrutura do Regulamento dos Serviços de Energia Elétrica, baixado com o Decreto nº 41.019, de 26 de fevereiro de 1957 reproduz instruções de serviço dessa mesma agência norte-americana.

O regime do serviço pelo custo não ficou apenas nas concessões de energia elétrica. Difundiu-se a outros campos de regulamentação dos serviços públicos concedidos, alcançando o setor portuário, o de transporte e outros, tanto no plano federal como nos estados e municípios.

É, portanto, acertado anotar a presença definida de princípios e normas do sistema norte-americano das *public utilities* na evolução moderna das concessões de serviço público no direito brasileiro.

Os fundamentos doutrinários que, nos Estados Unidos, servem de base à *regulation,* ou seja à regulamentação das atividades econômicas mediante a ação de comissões ou agências administrativas, foram construídos a partir dos fins do século XIX. A presença regulamentar do Poder Público no livre jogo dos negócios se tornou, porém, mais destacada com o impacto das reformas políticas do *New Deal,* como remédio à crise econômica de 1929.

No Brasil, a intervenção do Estado no domínio econômico, ostensiva ou sutil, tem raízes antigas, como excelentemente documentou Alberto Venâncio Filho, em livro indispensável ao estudo do tema. A partir de 1930, segundo

os fluxos da época, acentuaram-se, porém, os processos regulatórios da atividade econômica, tanto no campo de produção, como no comércio e na agricultura.

Em texto oficial sobre as leis do reajustamento econômico, o Ministério da Fazenda reconhecia: "é de todo oportuno recordar que o sistema americano de proteção aos agricultores, que tanta influência exerceu sobre o nosso, consignou a distinção entre crédito agrícola e o desendividamento".

Nas polêmicas que se travaram sobre os poderes normativos, ou quase judiciais, das comissões administrativas brasileiras, uma das fontes mais freqüentes de direito comparado foi a dos autores e da jurisprudência norte-americana.

Preservada a competência final do Poder Judiciário, no exercício do controle de legalidade e de constitucionalidade, admitiu-se, segundo as tendências modernas do direito público, o poder normativo (*rule making power*) e o poder quase jurisdicional (quase *judicial power*) com que se habilitam as comissões ou órgãos administrativos a ordenar, fiscalizar e julgar em matérias técnicas, de complexa especialização.

Ainda recentemente, em acórdão de 20 de junho de 1975, é no lastro da doutrina inglesa e norte-americana, que o Supremo Tribunal Federal, pelo voto do Relator, Ministro Bilac Pinto, vai colher subsídios para aceitar a definitividade de decisões de órgãos da Administração em matéria puramente técnica (*Revista Trimestral da Jurisprudência,* vol. 75, p. 127).

Outra contribuição preponderante e direta da legislação norte-americana se encontra na sucessão de leis que, partindo da repressão aos crimes contra a economia popular, vai se aperfeiçoar em atendimento ao comando programático da Constituição, na Lei nº 4.137, de 10 de setembro de 1962, de combate aos abusos do poder econômico, mediante competência atribuída ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE).

A legislação *anti-trust* norte-americana, proveniente do Sherman Act de 1890 e completada com o Clayton Act de 1914, serviu, declaradamente, de modelo à correspondente legislação brasileira.

Em estudo comparativo sobre os dois sistemas, Benjamin M. Shieber arrolou vários testemunhos dessa filiação.

Referindo-se à primeira lei de economia popular — o Decreto-lei nº 869, de 18 de novembro de 1938 — Nelson Hungria apontava que

> "o *Clayton Act,* de 1914, contém os seguintes dispositivos, que podem servir para esclarecimento e orientação na exegese de vários artigos do decreto-lei nº 869 ..."

Também Anibal Freire, em parecer na Consultoria Geral da República, invocou o exemplo dos Estados Unidos, para concluir que

> "não difere, pois, o pensamento do legislador de 1938 dos ensinamentos da doutrina e da experiência, que se radicaram na legislação e mesmo na jurisprudência norte-americana."

E Agamenon Magalhães, com a autoridade do autor do projeto e de principal propugnador da lei brasileira de repressão aos abusos do poder econômico, atestou o vínculo da lei brasileira com o antecedente legislativo norte-americano.

Justificando o projeto, que se converteu em lei, elucidava o então deputado por Pernambuco que nele havia

> "repressão administrativa combinada com repressão judiciária, tendo como exemplo, a legislação da América do Norte."

Em discurso de sustentação do projeto, dizia o político e professor pernambucano:

> "Sr. Presidente, está explicado que o projeto se inspirou na legislação norte-americana, servindo-se do seu sistema em combinação com o nosso e levando em conta as adaptações resultantes da organização judiciária brasileira."

E, em trabalho de feição doutrinária, reafirmava o seu depoimento sobre a história da nossa lei *anti-trust*:

> "O projeto nº 122, que apresentamos em 15 de abril de 1948 na Câmara dos Deputados, adota as diretrizes da legislação dos Estados Unidos com as modificações impostas pelas nossas condições econômicas e políticas."

Não houve, certamente, transplante da instituição norte-americana, nem eram as mesmas as condições ambientais e históricas que motivaram, nos dois países, a proteção da concorrência e o combate aos monopólios. É inegável,

porém, o subsídio que o legislador brasileiro recolheu na moldagem e na vivência de mais de meio século de atuação, nos Estados Unidos, dos instrumentos de defesa contra as formas abusivas de concentração capitalista, em detrimento da liberdade de comércio e dos interesses dos consumidores.

Impõe-se referir outro terreno em que se projetou sobre as instituições brasileiras o símile norte-americano. Refiro-me ao movimento que teve como partida a reforma do sistema de pessoal do serviço público federal e culminaria em toda a densa e criadora Reforma Administrativa brasileira.

A implantação, no Brasil, de um moderno conceito de Administração de Pessoal tem como prólogo, como bem assinalou Beatriz Wahrlich, no período de 1930 a 1936, as sucessivas leis de reforma dos ministérios e órgãos da Administração Federal, e o seu balizamento teórico, elaborado de forma sistemática nos trabalhos da chamada Comissão Nabuco, encontraria acolhida na Lei nº 284, de 20 de outubro de 1936 que, pela primeira vez, lançou as bases para a classificação de cargos e a criação de um órgão central de administração de pessoal e de estudos sobre organização e métodos, o Conselho Federal do Serviço Público Civil.

Desta semente nasceria o órgão ao qual se deve o estabelecimento, no Brasil, de uma verdadeira renovação científica da Administração Pública Federal, cujos princípios logo se irradiariam ao plano estadual e mesmo municipal.

Quero aludir ao Departamento Administrativo do Serviço Público, cuja sigla — DASP — marcou sua presença no centro da profunda e inovadora reforma que, a partir de 1937, instaurou não somente nova estrutura como, sobretudo, uma nova mentalidade no serviço público civil brasileiro.

A filiação do DASP e de suas novas concepçeõs ao modelo norte-americano é inquestionável e notória. Seus técnicos mais influentes foram treinados nos Estados Unidos e a doutrina da ciência da administração, bebida nos livros e na prática norte-americanos, alcançou extremos de dogmatismo na formulação legislativa e na exegese oficial brasileiras.

O primeiro símbolo objetivo da presença do sistema administrativo norte-americano, entre nós, pode ser encontrado no art. 67 da Constituição de 1937, que teve como fonte direta as seções 207 e 209 da lei americana sobre Orçamento de 1921, que instituiu o *Bureau of the Budget.*

É sugestivo colocar-se, lado a lado, o texto constitucional brasileiro e o ato legislativo norte-americano:

CONSTITUIÇÃO DE 1937

Art. 67 — Haverá junto à presidência da República, organizado por decreto do Presidente, um Departamento Administrativo, com as seguintes atribuições:

a) o estudo pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público;

b) organizar, anualmente, de acordo com instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por este à Câmara dos Deputados;

c) fiscalizar, por delegação do Presidente da República e na conformidade de suas instruções, a execução orçamentária.

THE BUDGET AND ACCOUNTING ACT (1921)

§ 209 — The Bureau, when directed by the President, shall make a detailed study of the departments and establishments for the purpose of enabling the President to determine what changes (with a view to securing greater economy and efficiency in the conduct of the public service) should be made in (1) the existing organization, activities, and methods of such departments or establishments, (2) the appropriations therefor, (3) the assignment of particular activities to particular services, or (4) the regrouping of services.

§ 207 — There is hereby created in the Treasury Department a Bureau to be known as the Bureau of the Budget. The Bureau, under such rules and regulations as the President may prescribe, shall prepare for him the Budget, the alternative estimates, and to this end shall have authority to assemble, correlate, revise, reduce, or increase the estimates of the several departments or establishments.

É flagrante a origem da redação do preceito constitucional brasileiro que, com melhor técnica, reproduz o conteúdo da lei norte-americana. Até mesmo a terceira das competências do DASP — a de fiscalizar a execução orçamentária — embora não figure na Lei do Orçamento e Contabilidade de 1921,

corresponde ao funcionamento do Bureau do Orçamento dos Estados Unidos ao qual o Presidente da República, por ato de 11 de julho de 1922, expressamente conferiu poderes de controle sobre a despesa pública.

O movimento que assim visava a tornar o orçamento um plano de administração, e não um mero rol de cifras desprovidas de conteúdo programático, viria, conforme o modelo norte-americano, a encontrar no DASP o seu mais alto expoente.

W. F. Willoughby que foi um dos mais ativos doutrinadores dessa corrente de pensamento, trouxe contribuição decisiva para a doutrina do serviço público no Brasil, a partir da instituição do DASP. Seus dois livros básicos — *Principles of Public Administration* e *The National Budget System,* publicados em 1927, pelo prestigioso *Institute for Government Research* — foram a bíblia dos reformadores da Administração Pública Federal. A separação por ele estabelecida entre atividades-fim (*primary or functional activities*) e atividades-meio (*institutional or housekeeping activities*) assumiu foros de lugar comum na terminologia do serviço público brasileiro.

A própria instituição do DASP, em 1938, absorvendo as funções do Conselho Federal do Serviço Público Civil, com as características de órgão da Administração Geral (Orçamento, Pessoal, Organização, Material e Obras) seguia as linhas mestras defendidas por Willoughby no capítulo IV dos seus *Principles of Public Administration,* no qual preconiza a reunião de tais serviços no *Bureal of General Administration.*

As idéias de Willoughby iriam influenciar imediatamente a reforma do Ministério da Educação e Saúde, em 1937, promovida pelo Ministro Gustavo Capanema. Na exposição de motivos, de justificação da reforma, fazia-se expressa referência à dicotomia *Administração Geral* e *Administração Específica.* E a Lei nº 378, de 13 de janeiro de 1937, acolheu a distinção entre "órgãos de administração geral" e "órgãos de administração especial".

Numa linha ampliada da concepão de Willoughby, o DASP tornar-se-ia o centro dominante das atividades-fim da Administração Pública Federal e a sua competência somente declinaria a partir de 1967, com a segregação das funções de Planejamento, Orçamento e Organização Administrativa, que passaram ao âmbito do Ministério do Planejamento (atual Secretaria do Planejamento da Presidência da República).

Coincide também com o período assinalado, a ênfase dada ao sistema do mérito, mediante a promulgação da Lei nº 284, de 1936 e a realização de concursos pelo Conselho Federal do Serviço Público Civil para ingresso na função pública (o primeiro concurso, aberto pelo Conselho, foi para a carreira

de Diplomata do Ministério das Relações Exteriores, em 1937). O DASP intensificaria, a partir de 1939, a democratização do acesso ao serviço público, atraindo a crescente adaptação do "Merit System", dos Estados Unidos, ao mecanismo de formação dos novos quadros de pessoal da Administração Federal Brasileira, inclusive em suas principais autarquias.

Muito se falou e escreveu, então, a respeito das vantagens do "Sistema do Mérito" sobre o "Sistema dos Despojos" — ou seja do "Merit System" sobre o "Spoils System" norte-americanos.

As críticas à famosa frase do Presidente Jackson — "To the victor belongs the spoils" — tiveram circulação intensa. Na verdade, situada a questão no tempo, sabe-se que o Presidente Jackson — o homem que veio da luta das fronteiras, de infância pobre e de árdua juventude e a quem o correr dos anos abriu caminho à Presidência da República, interrompendo em 1829, a tradição dos *gentlemen from Virginia* — Andrew Jackson (o *Old Hickory*), o fronteiriço rude e prático valeu-se da expressão de velho guerreiro para poder, com plena liberdade de movimentos, preencher os cargos públicos federais, com elementos que haviam apoiado sua ascensão à Chefia do Poder Executivo. A história de certa forma absolveu o seu pragmatismo, e hoje, na praça em frente à Casa Branca, ergue-se a estátua do velho guerreiro — Presidente.

Certo é que o sistema do mérito e os conceitos de classificação de cargos vieram para a lei e a prática brasileiras diretamente dos manuais americanos de administração e dos cadernos de notas de aula dos técnicos brasileiros que se especializaram nos Estados Unidos.

A tese de Astério Dardeau Vieira, apresentada em 1940 ao concurso de Técnico de Administração do DASP — Como classificar os cargos — deu substância à Lei nº 284, de 1936, canalizando, didaticamente, para o Brasil, a experiência e a terminologia dos melhores modelos estrangeiros, notadamente dos Estados Unidos, com base no *Classification Act* de 1923.

Não vai nessa assertiva, de fundo histórico, como nas demais referências à recepção do direito norte-americano, qualquer eiva de servilismo ou mero espírito de cópia.

Os conceitos reunidos nas fontes indicadas são subsídios valiosos que a criatividade de nossos estudiosos sabiamente adaptou às realidades e exigências do meio nacional. A inspiração inicial deflagrou a centelha renovadora da Administração Pública brasileira, que continuou a produzir frutos seja no campo da estrutura administrativa (que a Lei nº 200 de 1967 viria a remodelar) seja no tocante às sucessivas reformulações do regime de classificação de cargos.

O impulso da reforma administrativa, tanto em termos formais como em hábitos de administração, que se inaugura no Brasil, de 1936 em diante, tem inegáveis raízes na literatura especializada norte-americana e no treinamento ali realizado pela nova geração de administradores públicos brasileiros.

Já vai longe este passeio pelos caminhos do direito comparado. Outros mestres, mais categorizados e mais hábeis, já disseram aqui da influência norte-americana sobre áreas diversas da ciência jurídica e da legislação brasileira.

Esperamos haver documentado alguns laços de afinidade entre o direito administrativo brasileiro e o norte-americano, seu embargo da originalidade de nossas soluções doutrinárias e das origens tradicionais de nossas instituições administrativas.

COMUNICAÇÃO EM PROSA MODERNA

6ª edição

Othon M. Garcia

Obra revolucionária no campo da expressão em língua portuguesa, ensina não apenas a escrever, mas principalmente a pensar com eficácia e objetividade e a escrever sem a obsessão do purismo gramatical, mas com a clareza e a coerência indispensável a fazer da linguagem, oral ou escrita, um veículo de comunicação e não de escamoteação de idéias.