

FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE, EM 18 DE
AGOSTO DE 1942 (*)

CONCURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO

Ponto sorteado : Meios de investigação das necessidades sociais. A administração e as necessidades sociais. Meios de que se utiliza o Estado para as conhecer e exercer eficazmente a sua atividade. Estudo de conjunto sôbre a estatística. Métodos estatísticos e a sua orientação atual. Exposições, sua modalidade e eficiência. Inquéritos e suas divisões; eficiência dos inquéritos da vida social. Organos consultivos e técnicos.

O ponto sorteado, tratando genericamente dos meios de investigação das necessidades sociais, pode ser estudado sob três aspectos, em face dos termos em que se enuncia : o estudo dos meios de investigação considerados em si mesmos; o estudo das relações estabelecidas entre a administração e as necessidades sociais; e, por fim, o estudo dos meios de investigação utilizados pela administração, considerando de modo, especial, três desses meios — a estatística, as exposições e os inquéritos. Quanto a esse último aspecto, porém, o assunto pode ser considerado, ainda, de duas maneiras — pelo exame dos meios empregados (objeto dos parágrafos 5, 6 e 7 do enunciado do ponto), e pelo exame dos órgãos que os empregam (objeto do parágrafo 8).

— A meu vêr, o primeiro de tais aspectos, isto é : o estudo dos meios de investigação considerados em si mesmos, excede de algum modo o âmbito do Direito Administrativo, ainda que sendo um pressuposto de conhecimentos indispensáveis à citada disciplina jurídica. Essencial-

(*) — Prova escrita de concurso, feita de improviso, não revista pelo autor.

mente, é matéria sociológica, a ser aplicada a todas as atividades da índole social, principalmente à economia e à administração. Dentro, desse ponto de vista e para evitar um alongamento excessivo da matéria, tratarei dêle apenas a propósito do terceiro aspecto, quando observarei o que na sua natureza fôr útil à consideração dos meios empregados pela administração.

Começo, portanto, por me referir à partê do ponto intitulado a administração e as necessidades sociais.

Sendo a administração uma parte ou uma feição da ação geral do Estado, só pôde tomar um contacto imediato e íntimo com as necessidades sociais à medida que o Estado veio assumindo uma tarefa social, chamando a si a execução de serviços que diziam respeito a existência e ao bem-estar da coletividade. O Estado que era apenas autoridade, não se via na contingência de fazê-lo. A respeito de vários problemas de Direito Administrativo, tendo sido examinado largamente essa transformação que aqui fica apenas indicada: a interferência do Estado na vida comum do povo a título de executante de serviços, teve profunda repercussão, por exemplo, na responsabilidade civil do Estado, bastando ver-se a diferença que há entre essa responsabilidade tal como o Direito inglês a compreende na metropole e como a aplica nos Domínios, levando em conta precisamente que a administração realiza nas colônias um trabalho social que a iniciativa particular na metrópole desempenha.

Pois, é esse fato que vai tornando, pouco a pouco imprescindível ao Estado indagar a natureza, os modos de ser, a amplitude ou a profundêza dessas necessidades sociais a que vai aplicar, com intuito de as remediar ou aliviar, os seus recursos sejam técnicos, sejam financeiros.

Não seria exagerado aproximar, também, desse fato, a substituição que Fritz Fleiner esquematizou, do Estado do povo pelo Estado dos funcionários. A época em que a competência comum de qualquer cidadão era bastante pa-

ra o exercício dos cargos públicos, dispensando-se qualquer competência especializada, prende-se à época em que o Estado podia dispensar-se de uma investigação pormenorizada das necessidades sociais.

Por outro lado, êsse conhecimento crescia de importância à proporção que os Estudos sociológicos revelavam a objetividade dos fatos sociais, a possibilidade que tinham êles, de resultar de causas alheias à livre vontade do homem. Evidenciava-se, por tanto, que o homem — o homem e, com êle, a administração, — não podia intervir arbitrariamente ou caprichosamente, no jôgo das forças que produziam aqueles fatos: era mistér um estudo prévio, para que a intervenção se fizesse de maneira harmoniosa e útil.

Assim se definiam duas realidades que se deviam ajustar: o alargamento da ação administrativa do Estado, penetrando cada vez mais profundamente a matéria social, e a configuração objetiva dessa matéria. Antes de agir sôbre ela, o Estado deveria conhecê-la. Os meios de obter êsse conhecimento, são êsses que se chamam, no ponto sorteado, os meios de investigação das necessidades sociais.

A administração recebeu-os das ciências sociais, principalmente da sociologia geral.

Passado o tempo em que a sociologia, nas suas primeiras etapas que foram hesitantes sem deixar de ser meritórias, procurava estabelecer regras gerais antes de balnear os fatos particulares, arrogava-se às sínteses, antes de proceder as análises tornou-se evidente o dever de aperfeiçoar os métodos de estudo da estrutura e da vida sociais. As concepções analíticas de Frederico Le Play tomaram ascendência sôbre as concepções de Augusto Comte, baseadas em generalizações.

Dentro da orientação que assentei no início desta exposição, procurarei resumir todas as referências que farei ao assunto, sempre que elas, avançando em terreno mais

propriamente sociológico, pareçam afastar-se do estricito campo do Direito Administrativo.

De modo geral, os métodos de conhecimento da realidade social não poderiam ser sinão indutivos — como os de toda ciência. Dever-se-ia partir dos fatos para as leis. E o problema metodológico estava em deparar na realidade social que é complexa, unidades realmente representativas de sua natureza, e em obter instrumentos — materiais ou intelectuais — adaptados ao exame completo daquelas unidades.

Le Play julgou que essas unidades eram as famílias, particularmente as famílias pobres — em cujo teor de vida se refletiam de modo direto as particularidades de cada ambiente geográfico. E como instrumentos de estudo dessas famílias, utilizou a título de mais perfeitos, os inquéritos sociais a que alude o ponto sorteado e que, para êle, eram fundados no exame dos orçamentos das famílias.

Seus discipulos Desmoulins e Tourville desenvolveram e modificaram êsse método, tornando mais facilmente manuseavel, na sua *Nomenclatura Social*. Mas, uma terceira fase estava ainda para ser vencida e coube fazê-lo ao sociólogo Paul Bureau em cujo livro **Introduction a le methode Sociologique** o processo de inquéritos sociais chegou à sua mais alta perfeição até agora obtida, — apesar dos desenvolvimentos que tem trazido ao seu conceito fundamental o pensamento sociológico em surto nos Estados Unidos, antes inclinado para o estudo das sociedades ou dos grupos não necessários nem permanentes do que para aqueles, estaveis e indispensáveis, em que se especializou Le Play. Ao mesmo tempo, o desenvolvimento das ciências psicológicas permitia que o inquérito, sem desprezar aquela base econômica de estudo do orçamento familiar, núcleo do pensamento de Le Play, aumentasse a sua esfera de aplicação.

Antes de definir o inquérito que era um processo preferido na Sociologia Geral, parece-me justo e lógico sa-

liantar que mesma conveniência de um método igualmente adequado à natureza da matéria versada, ia levando os economistas ao emprêgo e conseqüente aperfeiçoamento de outro método — a estatística. Pode-se dizer que, dentre os meios de investigação das necessidades sociais que o ponto sorteado enumera, a administração recebeu da Sociologia Geral os inquéritos e da Economia Política a estatística, decorrendo da natureza das duas ciências que os aplicam, a extensão e a especialização de emprêgo dos citados métodos.

O inquérito, excedendo aquela conceituação formulada por Le Play e seus discipulos ou sucessores, é um processo de indagação da realidade social no conjunto de seus elementos constitutivos. A estatística indaga a realidade social mediante o exame de fatos passíveis de observação matemática. A estatística é, por tanto, mais limitada do que o inquérito, daí resultando tanto a segurança que ela de certo modo apresenta, como também as suas inocultáveis deficiências.

A estatística só se pode aplicar aos fatos passíveis de contagem — o que compreende, como é obvio, não só a enumeração, mas também a medição. Isso quer dizer que toda uma imensa realidade social escapa aos seus recursos. Na base dessa contagem inicial, ela aplica as fórmulas matemáticas, notadamente as que se referem a funções, séries, frequências, etc. Depois dêsse trabalho propriamente estatístico, resta o problema da indagação das causas que produziram os fatos apurados — o que se tem de fazer mediante processos que vamos chamar de extra-estatísticos. É Paul Bureau quem, no seu estudo **L'Indiscipline des Moeurs**, cita como uma estatística sôbre a elevação do número de casamentos, por exemplo, pode significar tanto uma disciplinação dos costumes quanto uma diminuição do respeito inspirado pela instituição. Fóra dêsse campo moral, basta lembrar-se a diferença — digo: a dificuldade que ocorre na apuração do comércio interno

de um país, e cotejá-la com a relativa facilidade de apuração do comércio externo, para se ver como a indiscutível segurança matemática dos métodos estatísticos, é condicionada duplamente: pela natureza do método e pela natureza dos fatos. E, no fim de tudo, as conclusões se exprimem em médias e probabilidades — de sorte que a ação do administrador há de exceder sempre, por uma apreciação mais livre da realidade, a informação estatística.

Frizando êsses aspectos do problema estatístico, em obediência ao parágrafo intitulado "Estudo de conjunto sobre a estatística" e constante do ponto sorteado, não pretendo diminuir nem combater a sua importância como fator de esclarecimento da ação administrativa. Não aponto seus merecimentos com igual pormenor porque êles são evidentes e têm sido de tal modo realçados que a tendência geral é antes para exagerá-los do que para os desconhecer e, nessas condições, parece mais fecundo e acertado mostrar os seus limites salientando como, ainda assim, o método estatístico é indispensável no seu gênero e insubstituível.

Já as exposições assumem, como processo de investigação das realidades sociais, uma importância evidentemente menor, em face do aperfeiçoamento dos dois outros processos. A administração pública nestes tempos de ampliação do poder do Estado, possui meios muito mais diretos e rápidos de conhecer a realidade social, do que a organização de exposições: elas terão passado de meio de conhecimento a meio de divulgação e de estímulo. A obrigatoriedade das informações estatísticas, a facilidade das inspeções, a ampliação dos serviços públicos multiplicando as vantagens para o particular, de estar em contacto com a administração, mesmo porque se amiudam as ocasiões de penas disciplinares — tudo isso dá a administração um conhecimento tanto quanto possível exato, da realidade social. As exposições passam a ser um processo de aproximar do grande público por meio de demonstrações visíveis,

o conhecimento dessas realidades. Ao mesmo tempo, são estímulo para o trabalho e oportunidade de encontros de interessados; elas tiram os aperfeiçoamentos industriais daquele campo de vulgarização limitado de que não os retiram, por seu caráter interessado e suspeito, as propagandas simplesmente comerciais. Daí, a feição que vão assumindo, nos certames mais importantes e recentes: deixam de ser simples exposições, para ser exposição-feira. E renovam, no plano internacional, o que no plano localista fizeram as feiras que se armavam na Idade Média, nas fronteiras das comunas.

Dando ao público um conhecimento concreto das realizações industriais ou culturais do trabalho coletivo — pois até mesmo as informações estatísticas passam a ser visualizadas mediante inúmeras espécies de gráficos — as exposições, a meu ver, estão sendo menos um meio de conhecimento da realidade social para as administrações que a conhecem por outros meios, — do que um meio de vulgarização, — quero dizer: de divulgação e propaganda. Serão um meio de conhecimento, para o público.

Isso posto e atendendo a que me propus não me entender muito sobre os temas gerais que o desenvolvimento do ponto sorteado implica, passo a indicar o modo como no Direito Administrativo brasileiro são utilizados os métodos indicados acima.

Presentemente, vai alcançando em nossa organização administrativa um relêvo especial, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Antes de outras considerações, quero assinalar a sua estrutura que representa uma inovação dentro das linhas gerais do nosso Estado republicano que é um Estado Federal.

Caracteriza-se essa modalidade política pela coexistência sobre o mesmo território e com referência à mesma população, de um dupla autoridade — a da União e a dos Estados membros. Circunstâncias, históricas cuja aprecia-

ção não cabe aqui, criam para esse tipo de Estado, sobretudo em casos especiais como o nosso, de um povo, jovem e pouco denso, distribuído em grande área geográfica, — uma série de problemas que não fazem muito fácil praticamente a articulação das esferas administrativas das duas entidades. Frequentemente há uma dualidade de serviços — a União e os Estados membros fazendo as mesmas coisas, e, o que ainda é mais grave, fazendo-o de modo diverso.

Foi a esse problema que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística — por brevidade e atendendo ao exemplo dos próprios documentos oficiais, passarei a chamá-lo de I.B.G.E., — trouxe uma solução nova em nossa organização administrativa: a solução federativa.

O I.B.G.E. é uma federação dos órgãos administrativos da União e dos Estados, aberta também aos órgãos municipais e particulares.

Desse fato lhe advem uma estrutura típica: seu corpo diretor é um corpo colegial representativo e seus corpos de execução distribuem-se não só pelos diversos ministérios do governo Federal, sinão também pelos Estados. A forma atual é o resultado de uma evolução que se iniciou com o Conselho Nacional de Estatística, há cerca de sete anos. No convênio então reunido, definiram-se as bases não só do Instituto mas também da legislação uniforme a ser seguida pelos Estados quanto à colheita do material estatístico. Desde então, reúne-se em convenção anual os representantes dos Estados, das repartições ministeriais de Estatística, da comissão executiva — digo: e a comissão executiva do Instituto, elaborando projetos de reformas e melhoramentos a serem introduzidos nos serviços gerais de Estatística do país. O resultado das discussões travadas sobre o assunto constam de resoluções a serem transformadas em lei, depois de apreciação pelos Governos.

Posteriormente, atendendo a que os serviços de estatística abrangiam também estudos sobre a geografia na-

cional e que a filiação do Brasil a organizações internacionais de geografia implicava a criação de um órgão administrativo especializado, o Governo criou, ao lado dos serviços referentes à estatística outros referentes à Geografia, ficando então o Instituto, com a denominação atual e composto, segundo a terminologia por êle mesmo empregada, constituído de duas "alas".

Esta é, em linhas gerais, a organização do I. B. G. E., evitando-se a consulta à legislação que a instituiu, com o intuito de evitar perda de tempo e considerando que o objetivo da prova fica atendido sem a descida aos pormenores mais íntimos da estrutura.

Em resumo, no Conselho Nacional de Estatística e no Conselho Nacional de Geografia, representantes dos órgãos gerais de Estatística elaboram resoluções que os governos federal ou estaduais nêle representados, transformam em leis, regulando a parte técnica e também a parte material não só da colheita como também da publicação dos dados estatísticos e Geográficos. A execução dos dispositivos dessas leis incumbe aos órgãos administrativos especializados: a estatística cultural do Ministério de Educação e Saúde, a estatística criminal no Ministério de Justiça, e assim por diante.

Nos Estados e nos municípios, existem ainda "juntas" que apresentam não somente uma feição de coordenação e consulta, mas ainda outra feição de colaboração dos particulares.

Assim, o I. B. G. E. fornece uma fórmula federativa para a ascensão de um trabalho de muita importância, entre as pessoas de direito público, e uma fórmula de cooperação entre essas pessoas e as de direito privado tanto jurídicas como particulares. São dois aspectos que seria interessante estudar, como realização administrativa — não me sendo, porém, possível fazer mais do que indicá-los.

Por meio das resoluções do I. B. G. E., foram orientados os trabalhos básicos do último recenseamento na-

cional, fixando-se além disso os termos da realização periódica dos outros recenseamentos, com o que se renovou uma determinação brasileira anterior ao primeiro congresso internacional de Estatística, reunido em S. Petersburgo, em 1872.

Trabalho fundamental foi o de assentamento das diretrizes em que se deve fazer a pesquisa dos dados relativos às condições de vida nacional, através da ação de todos os órgãos filiados ao Instituto: elaborou-se, com esse objetivo, um quadro geral de pesquisas a serem feitas e incluindo o grupo das pesquisas geográficas e das pesquisas sociográficas, cada um dividido em várias categorias.

Elaborou o Instituto, usando á uniformidade e á metodização de todas essas pesquisas, uma divisão territorial do país sob um critério exclusivamente geográfico, separando o país em cinco regiões — duas das quais a Nordeste e a Leste, separadas por sua vez em duas outras sub-regiões. Essa resolução ainda não foi tornada lei mais foi mandada observar pela Presidência da República, para efeito de indagações e estudos, por todos os ministérios, no comêço dêste ano.

Nem pode ser esquecido o que fez o I. B. G. E. em matéria de organização administrativa geral, ao lançar a uniformização primária dos Municípios e evitar as divergências inevitáveis quando o assunto era regulado completamente pelas leis estaduais: em consequência dessa resolução, o decreto-lei n.º 311 conceituou e definiu distritos municipais, cidades, vilas, etc., assentando preceitos também quanto á organização de mapas municipais e impedindo alterações dentro do quadro geral dessa organização, sinão dentro de certos prazos (quinquênio).

Coube assim ao Instituto lançar as bases da nossa investigação estatística, com uniformidade de método. E no rumo assim traçado, vieram leis particulares sôbre estatísticas industriais, criminais (na base do novo Código de Processo), militares, etc. As últimas disposições legais sô-

bre o assunto, parece-me que constam de um decreto-lei de junho dêste ano sôbre a obrigatoriedade da prestação de informes estatísticos ás repartições federais que as solicitem ou quando essa prestação resultar de leis e regulamentos, independente de pedidos federais.

O Instituto Brasileiro de Estatística e Geografia inclui também no seu quadro assessores técnicos — questão pela qual êsse parágrafo do ponto se prende ao parágrafo final sôbre os órgãos consultivos e técnicos. Antes de abordá-lo, porém, tenho de aludir à organização e ao uso dos inquéritos em nossa administração pública.

Os inquéritos têm de ser estudados de um ponto de vista inteiramente diverso, porquanto não há uma regulamentação geral sôbre o assunto, aliás impossível de se estabelecer em face da variedade de matéria sôbre que versariam êsses inquéritos. Dir-se-á que também a estatística se refere a todas as modalidades da vida social, desde a instrução aos transportes, desde a imigração aos crimes. Considera-os, porém, sob uma luz única — a luz da medição matemática, contando-os e ponderando-os. Ao passo que os inquéritos sociais, propriamente ditos, dependem muito mais intimamente da natureza do objeto que estudam: um inquérito social sôbre a educação, por exemplo, envolve assuntos de finalidade pedagógica, de métodos didáticas, de organização escolar, etc., que escapam à uniformidade dos processos estatísticos.

Não temos também um órgão especialmente destinado à realização dos inquéritos sociais — no sentido da terminologia sociológica. Pelas suas atribuições legais, o órgão que estaria mais adaptado a fazê-los, seria o Conselho Nacional do Serviço Social: dada a extensão que presentemente se atribue à expressão "serviço social" e que se reflete na própria definição constante da lei que instituiu o Conselho — ao conceituá-lo, aproximadamente, como todas as formas de atividade destinadas à correção dos desajustamentos sociais. No entanto, a atividade do Conse-

lho em matéria de estudo das iniciativas particulares a que o Governo subvenciona e que fiscaliza, tem predominado no conjunto de sua tarefa.

Nenhuma das atividades administrativas dispensa a indagação das condições concretas em que se apresenta o problema por ela estudado. Por isso, o inquérito social, no sentido genérico da expressão, é realizado por todos os órgãos administrativos, — e em última análise, não é mais do que uma conclusão de inquéritos, sumários ou não, o que consta dessa parte tão importante nos atos administrativos, que é a motivação. Mas, o que se observa é que esses inquéritos vão sendo atribuídos a órgãos especiais que se estão multiplicando em nosso Direito Administrativo.

Citei o Conselho Nacional de Serviço Social: no mesmo Ministério encontraríamos, como órgão perfeitamente paralelo a êle, o Conselho Nacional de Cultura ou, com uma atividade muito mais ampla e intensa, o Conselho Nacional de Educação.

À maneira que a diplomacia reúne à sua função mais particularmente política, uma função econômica, desenvolve-se uma assistência técnica que não se efetiva sem a realização de vastos inquéritos: a isso se prende a atividade de um órgão como o Conselho Federal do Comércio Exterior. Sob pena de se perder em abstrações que só podem ser nocivas e que representam um perigo tanto maior de perturbações sociais quanto a ação do Estado mais profundamente avança na intimidade da vida social, — a administração reclama inquéritos que se fazem para fins genéricos ou para fins especiais, às vezes por meio de órgãos permanentes, às vezes por meio de órgãos de ação transitória. Como exemplo destes últimos, cito as comissões cujo trabalho antecedeu à decretação do salário mínimo.

No fundo, é a mesma necessidade que se encontra tanto na criação de órgãos destinados à realização de inquéritos, quanto na instituição de órgãos consultivos.

Estes destinam-se a formular pareceres, a emitir opi-

niões sôbre os assuntos que lhes são submetidos. É de sua natureza serem constituídos por pessoas ou especializadas em determinados problemas ou possuidores de uma autoridade intelectual ou social a que não são alheios culto ou a extensão dos seus conhecimentos. Pode-se dizer, por isso, que a consulta é também um meio de investigação das necessidades sociais: o inquérito indaga a necessidade de um modo direto, enquanto que a consulta ouve o que sôbre essas necessidades opinam pessoas entendidas; também vale a pena acrescentar que o inquérito apura o fato e a consulta adiciona um parecer — ou, melhor, consiste essencialmente num parecer, ao passo que o inquérito tem a sua essência na simples apuração.

A necessidade da consulta cresce à proporção que os assuntos se vão revestindo de dificuldades técnicas. Daí, outra aproximação entre os órgãos consultivos e os órgãos técnicos — aspecto que não abrange a totalidade do estudo a ser feito em tórno dos órgãos consultivos pois eles podem ser examinados também nas diferenças de suas funções com relação aos órgãos ativos ou aos fiscais. É assim que vemos aparecer, por exemplo, no Ministério da Fazenda, o Conselho Técnico de Economia e Finanças.

Há uma consulta, uma função consultiva de natureza geral como a que exercia entre nós, no tempo do Império, o Conselho de Estado. E há a função consultiva especializada, a cujo respeito, além do citado Conselho de Economia e Finanças, poderiam ser citados outros como os Conselhos de Pesca, de Proteção aos Índios, etc. Eles se têm multiplicado recentemente em nossa organização administrativa. E o mais altamente colocado dentro dela, com existência constitucional, é o Conselho Superior de Segurança Nacional.

É princípio assente que os órgãos consultivos devem ser colegiais, mas não se trata de um princípio rígido — e os consultores jurídicos dos Ministérios, o Consultor Geral da República, os assessores técnicos que citei como exis-

tentes no I.B.G.E. e a cujo estudo não — digo: e ao estudo de cujas funções não tenho tempo de aludir, são exemplo de órgãos consultivos individuais em nossa administração pública.

É também uma tendência generalizada a atribuir a órgãos que vão ser fundamentalmente consultivos, outras funções: o Conselho Nacional de Aguas e Energia Elétrica ou o Conselho de Fiscalização das Expedições Artísticas são, entre nós, demonstrações daquela tendência, mesmo não se considerando casos como o do recente Conselho Nacional de Cinematografia que, instituído com caráter consultivo segundo o texto do decreto-lei que o criou, não tem funções consultivas mas executivas e ativas.

(a) **LUIZ DELGADO**