

J. E . PIZARRO DRUMMOND

# BUROCRACIA E DEMOCRACIA

3218  
9795 b  
ex. 2

---

"ENSAIOS DE ADMINISTRAÇÃO" — N.º 11

D. A. S. P. — S. D.

RIO DE JANEIRO — D. F.

## APRESENTAÇÃO

**Ê**STE é o 11.º ensaio lançado nesta série, a qual vem recebendo a sagração do nosso público leitor, sobretudo dos que se interessam pela vida administrativa do Brasil.

O seu autor, Dr. J. E. PIZARRO DRUMMOND, Técnico de Administração do D.A.S.P. e homem dedicado ao estudo da ciência de administração, trata de um tema verdadeiramente novo à flora cultural, e o faz com precisão, num raro espírito de síntese.

*Burocracia e Democracia* deviam ser sinônimos perfeitos dentro da metrificacão estatal. Mas o primeiro termo recebera batismo e significacão diferentes, quais os de *lerdeza, entrave, emperramento*, que lhe tiraram a vida própria, deixando-o como um aleijão lexicográfico, merecedor, portanto, de interpretaçã à margem.

O pejorativo, sobretudo no Brasil, quase sempre arranca a alma das coisas, e a luta é restaurá-las, firmá-las de novo, cadenciá-las à linguagem escoreita, para que o tempo opere o milagre da reconstituicão.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA E FINANÇAS	
DEPARTAMENTO DE IMPOSTOS E REVENHOS	
BIBLIOTECA	
NÚMERO	DATA
534	19.16/57



*Este ensaio é pois uma clareira, o sol a pino no mundo escuro da burocracia, e esperamos que seja entendido e aceito dentro da finalidade exata por que foi escrito.*

LUIZ PINTO

Diretor do Serviço de Documentação  
do D.A.S.P.

## ÍNDICE

	Pág.
Apresentação .....	3
Nota prévia .....	7
I — Regime Constitucional .....	9
II — Democracia .....	17
III — Burocracia .....	23
IV — Burocracia e Democracia .....	43
Relação dos autores citados .....	47

#### NOTA PRÉVIA

A grande variedade de crenças e acepções a propósito do governo democrático, da burocracia e das relações entre as duas instituições típicas do Estado moderno comprovam o fato de que cada pessoa encontrará, nesses fenômenos, aquilo que deseja ver.

Assim, bem o observou CHARLES HYNEMAN, qualquer coisa que se diga será, forçosamente, apreendida de modo um tanto deformado conforme o que o espectador acha ou quer achar.

É, pois, de bom alvitre advertir preliminarmente que não cuida este ensaio de questões políticas, mas tem em vista tão-somente ajudar, na medida que lhe é possível, o debate, a divulgação e a pesquisa da natureza das relações entre a democracia e a burocracia. Problema eminentemente técnico-jurídico num país cuja Constituição estabelece o regime democrático republicano de governo.

Cumpre conhecer melhor o fenômeno burocrático na realidade brasileira e divulgar, aqui, a experiência de países estrangeiros na luta para o desempenho da magna tarefa que lhe está afeta.



## I — REGIME CONSTITUCIONAL

O regime democrático de governo tem base histórica no Brasil, pois está consagrado não só pelo costume, como pelos próprios textos constitucionais, desde velhas datas.

Nos lapsos de tempo em que deixou de ser incorporado à lei estrutural, sua prática se evidenciou a ponto de transformar a ordem jurídica, por diversos modos.

Os estadistas portugueses incumbidos de instituir um governo para a colônia indiscutivelmente sempre manifestaram um espírito de compreensão da enormidade e variedade dos fatores geográficos, das diferenças sociais existentes e souberam, assim, respeitar as imposições dessas poderosas forças sobre a sociedade de então.

Não transplantaram um sistema político e jurídico rígido para tentar impor à terra e à gente, como o fizeram, digamos, os republicanos, briosos de suas idéias.



Havia, na nova terra, uma população de nativos que não podia abruptamente adaptar-se à civilização do Reino, nem receber de chôfre o acervo de um complexo normativo como o de sua estrutura de então. Necessário se tornava um paciente trabalho de adaptação. Foi o que fizeram, sàbiamente, os colonizadores portugueses, com seu superior espírito de objetividade, mesmo “admirável senso das nossas realidades”, como o expressou OLIVEIRA VIANA.

A sociedade brasileira, organizada inicialmente nos moldes feudais, com senhores e escravos, democratizou-se, graças às suas naturais inclinações, pela miscigenação e pela ordem natural dos fatos, até consagrar essa democracia na ordem política. Do velho patriarcalismo herdado dos lusos surgiu a burguesia, plasma dora do povo brasileiro, afinal constituído. Uniram-se, assim, patriarcalismo e burguesia — na formação da democracia genuinamente brasileira.

“Ao alvorecer do século XIX, na quase unanimidade dos países cultos, ainda não vingara o princípio da espontaneidade da reunião anual do parlamento. Dependia esta de um decreto do Poder Executivo, que não raro preferia as delícias da ditadura financeira à incômoda presença de uma assembléia fiscalizadora”. (1)

Como havia mais de um século que não se reuniam as Côrtes portuguesas, rebentou, em agôsto de 1820,

(1) CARLOS MAXIMILIANO, *Comentários à Constituição Brasileira*, 1.<sup>a</sup> ed., 1918, págs. 16 e 17.

uma revolta na cidade do Pôrto, “simpática vanguarda da liberdade no reino lusitano” — exigindo fôsse constitucionalizada a monarquia. Aderiram ao movimento, no Brasil, o Pará e a Bahia.

Dom João VI pensava em só parcialmente atender às reivindicações.

No Rio de Janeiro amotinou-se o povo a 24 de fevereiro de 1921. Comparecendo à reunião, principiou aí a popularidade de D. Pedro. “Em nome do pai, perguntou o príncipe à multidão o que pretendia. Informado, voltou ao palácio real de S. Cristóvão, donde regressou ao Largo do Rocio (antigo nome da Praça Tiradentes, local do motim), mostrando, exultante, o decreto que aprovava a Constituição que fizessem as Comarcas portuguesas e a tornava extensiva ao Brasil. Requiñtou em condescendência e bonhomia o rei: despediu os ministros impopulares. Aquêlê dia memorável foi realmente de grande triunfo para a democracia entre nós” — escreve CARLOS MAXIMILIANO.

A Carta Magna imperial proporcionou ao país, sob a Coroa, a prática do regime parlamentar.

Na República, melhor se consubstanciou a democracia, como bem o demonstra o próprio texto da Constituição de 1891.

O imperfeito conhecimento do ambiente americano impediu, apesar de tudo, uma adaptação mais perfeita no sistema concebido para aquela nação.



“Ao proclamar-se a República, entre nós, compreenderam os orientadores de nossa organização política que, às condições do país, melhor se adaptam os princípios de uma República essencialmente democrática, como a norte-americana, que os de qualquer outra experiência política, mormente quando os viam prosperar em várias repúblicas da América Latina, muito embora sua estrutura não fôsse ainda bem estudada entre nós e determinasse importantes inovações no mecanismo político-administrativo”. (2)

Vale, a propósito, lembrar o depoimento de Ruy BARBOSA: ao tempo em que trouxemos esta forma de governo dos Estados Unidos “e procuramos adaptar o seu delicado e complexo mecanismo aos nossos hábitos políticos, evidentemente a nossa cultura, sobretudo entre as gerações que vinham formar a República, era ainda imperfeita no conhecimento da organização política e da jurisprudência americana”. (3)

Daí por diante, as reformas constitucionais havidas não alteraram substancialmente a tendência de nossa ordem jurídica em igual sentido. Nem mesmo o regime discricionário de 1937, cujo texto constitucional somente pela sua violação deixou de atender fundamentalmente ao sistema democrático. Mas a prática discricionária operou em moldes um tanto fiéis à tradi-

---

(2) EDUARDO ESPÍNOLA, *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*, 1.º vol., 1952, pág. 79.

(3) Apud EDUARDO ESPÍNOLA, *op. cit.*, pág. 79.

ção, da qual poucas vezes e discretamente ousou se afastar, em diversos aspectos.

Nos textos dos Estatutos de 1891 e 1946 foram inseridas palavras consagradoras do regime democrático. A êles os juristas se referem, fixando-lhes a significação.

Reportando-se ao preâmbulo da Constituição brasileira de 1891, à expressão — *para organizar um regime livre e democrático* — nêle contido, escreve JOÃO BARBALHO:

“Estas palavras consagraram a aspiração republicana de um governo com instituições capazes de assegurar a liberdade em tôdas as suas manifestações, de garantir-lhe o exercício e expansões, de proteger o direito de cada cidadão e manter o bem estar geral; regime democrático — no qual o povo é fonte de tôda a autoridade, a origem de todos os poderes, exercidos por delegados seus, com funções limitadas e temporárias, segundo as normas estabelecidas na Constituição e nas leis, tendo os cidadãos iguais direitos e garantias”. (4)

Do mesmo modo, o preâmbulo da Constituição de 1946 contém a indicação de que a Constituinte fôra reunida *para organizar um regime democrático*.

A propósito, diz JOSÉ DUARTE:

“O preâmbulo, de certo, foi sóbrio, não se perdeu em retórica, como aquêle da Constituição norte-ame-

---

(4) J. BARBALHO, *Constituição Federal Brasileira — Comentários*, 1924, pág. 6.



ricana. Na fórmula — organizar um regime democrático — teria, realmente, numa síntese feliz, consubstanciado tôda a filosofia da Constituição. O regime democrático se organizaria de acôrdo com os preceitos que estabelecesse, em seguida, quanto à forma de govêrno e à forma de Estado, ao regime representativo como substancial à caracterização da própria democracia. O simples govêrno republicano, por exemplo, não estabeleceria a democracia”. (5)

Com referência à aplicação do regime democrático constitucional no Brasil é oportuno o seguinte trecho, da lavra de ALIOMAR BALEEIRO:

“A prática do regime enfrenta os ásperos escolhos da formação histórica e cultural do povo brasileiro, em cujo seio ainda há maioria de analfabetos — vivendo em condição miserável. Os costumes políticos ainda se ressentem do peculato, da corrupção e do tráfico da influência para fins eleitorais. Ao passo que a violência cada dia ocupa menos lugar na vida política nacional, a fraude ainda não encontrou na opinião pública a repulsa indispensável. Dinheiro e serviços de autarquias, indelicadeza em concessões públicas, empréstimos discriminatórios dos Bancos e dos Institutos oficiais, jornais e rádios mantidos ostensiva ou disfarçadamente pelos cofres públicos para defesa do partido ou das pessoas dos governantes são as grandes chagas da democracia.

---

(5) JOSÉ DUARTE, *A Constituição Brasileira de 1946*, vol. I, 1947, págs. 189-90.

brasileira, que pouco a pouco, conseguiu quase extinguir a turbulência policial ou militar a serviço das ambições e a fraude eleitoral. A herança ditatorial de 1937 a 1945 não foi inteiramente liquidada. Mas, em verdade, de 1946 até hoje, o Brasil experimenta um clima de liberdade, concórdia e tolerância”. (6)

---

(6) ALIOMAR BALEEIRO, ensaio sôbre a *Democracia* in *Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro*, pág. 188 do vol. 15.



## II — DEMOCRACIA

**É** conhecida a afirmativa de ROUSSEAU de que um povo de deuses por certo haveria de ter governo democrático.

ARISTÓTELES, em sua *Política*, lembra que, para se descobrir a melhor República é necessário, antes, saber qual seja a melhor vida. Questão de filosofia de governo ou de vida, os métodos democráticos desenvolvem-se vagorosamente, pois dependem da compreensão geral, da tradição e de outros fatores básicos dificilmente alcançáveis.

Quando prevalece a crise, há a necessidade de ação rápida: nesse caso, o contrôlo popular não é o mais eficiente. Mas é certo que, em épocas normais, o contrôlo democrático melhor garante, e por mais tempo, que sejam atendidos os desejos gerais, da comunidade.

São evidentes, pois, as vantagens da democracia — *libertas inaestimabilis res est* — num país moderno e industrializado, como bem o acentuam os autores que debatem o problema.



Teoricamente a democracia encoraja o respeito recíproco e incentiva a responsabilidade. Cada cidadão é parte efetiva do *processus* popular. (7)

Depende a democracia da escolha e do discernimento individual. É mais ação individual do que coletiva, pois requer do indivíduo que contribua com a sua observação, que aprenda, pese e critique. (8)

Segundo as concepções de PLATÃO e ARISTÓTELES, e mesmo de CÍCERO, a significação da democracia é a de um regime em que a coletividade delibera. Na democracia, assevera KANT, o homem é um fim em si mesmo. A tarefa do Estado se traduz em permitir ao homem toda a expansão de sua personalidade, sem que, contudo, haja invasão da área de ação de outro indivíduo.

Estas coisas são difíceis de se realizar quando se está prêso às atividades das massas ou quando se tem em vista interesses mais ou menos estereotipados.

A essência da democracia é, pois, o respeito pelo indivíduo e pela instituição ou coletivização ("respect for the individual"). A medida da devoção do homem para com a democracia é determinada pelo grau de sua convicção de que os indivíduos sejam capazes, para alcançar seu desejo. Quem acredita na democracia aceita a proposição de que todo mundo conta. Na democracia, cada homem que nasce é merecedor de consideração,

(7) MARSHALL E. DIMOCK, *Modern Politics and Administration*, 1937, pág. 70.

(8) Idem, pág. 77.

porque é um ser humano. Esta a idéia base da teoria democrática. (9)

Resta saber: quanta consideração? Qual o grau de consideração? (10)

Um governo democrático não é coisa simples que uma nação decreta para si, ou lhe seja imposta por outra. É algo em que uma civilização cresce. Só existe quando há vigorosa competição para a escolha popular dos homens que vão exercer a autoridade do governo. Quando um grande número de homens faz do negócio público sua ocupação. (11)

"Democracia é a participação do Povo na constituição do Estado e no exercício dos poderes constituídos — diz EDUARDO ESPÍNOLA. A *vontade estatal* é a vontade do Povo; o *poder estatal reside* no Povo". (12)

"É a participação do povo na ordem estatal: na escolha dos chefes, na escolha dos legisladores, na escolha direta ou indireta dos outros encarregados do poder público — escreve PONTES DE MIRANDA. (13)

"Na democracia antiga ou *direta*, o povo reunia-se em assembleia, para deliberar sobre os negócios públicos. Adotaram-na a Grécia e os primitivos cantões suíços.

(9) CHARLES S. HYNEMAN, *Bureaucracy in a Democracy*, New York, 1950, pág. 11.

(10) Idem, pág. 11.

(11) Idem, págs. 16 e 17.

(12) EDUARDO ESPÍNOLA, *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*, I volume, 1952, pág. 75.

(13) *Democracia, Liberdade e Igualdade*, pág. 158.



Na democracia moderna, representativa ou *indireta*, a vontade da maioria prevalece e afirma-se pela voz dos mandatários eleitos pela multidão — ensina CARLOS MAXIMILIANO, em seus monumentais *Comentários* (*ob. cit.*, pág. 124).

Os termos democracia e governo democrático não têm significação precisa. São usados para identificar a espécie de governo que têm muitos países, inclusive o Brasil.

“Sabemos todos, notou OLIVEIRA LIMA, que o vocábulo democracia tem uma única etimologia, mas que pode variar infinitamente de sentido”. (14)

Esta a realidade teórica que pode, apesar disso, ser reduzida a algumas características fundamentais, concentradas principalmente no modo de controle, pelo povo, do uso do poder.

Costumam os autores alinhar, entre os elementos essenciais à democracia, um governo resultante da escolha pela maioria dos governados, o controle das contas, a renovação periódica dos mandatos, a liberdade de pensamento, a garantia das liberdades individuais, a reparação, pelo Judiciário, dos excessos de poder, a submissão do ato administrativo à superioridade da lei e outros mais.

Aludindo, no entanto, ao sentido do vocábulo democracia, LÚCIO BITTENCOURT, saudoso e iluminado juris-

---

(14) JOSÉ DUARTE, *A Constituição de 1946*, vol. 1, 1947, pág. 85.

consulta, teve ocasião de observar, com o alto senso de oportunidade e o brilho que lhe eram habituais, que o mesmo carece de “conteúdo certo e definido e a sua raiz histórica, na obra de ARISTÓTELES, não tem o sentido que comumente se lhe atribui, uma vez que o filósofo grego não a considerou uma *forma ideal* de governo, como geralmente se diz, mas, muito ao contrário, apontou-a como *forma corrupta*”. (15)

E em nota esclarecedora:

“Para ARISTÓTELES, a forma pura do governo do povo era a *politia* ou *politeia*, que apresentava duas formas corruptas: a *democracia* e a *demagogia*. Não conseguimos descobrir ainda a razão por que grande número de autores, e a quase unânime no Brasil, atribui ao filósofo grego a classificação da democracia como forma pura, ao lado da aristocracia e da monarquia. A obra de ARISTÓTELES, principalmente *A Política*, é toda ela confusa e, por vezes, contraditória, mas, apesar disso, em nenhum passo deste último livro se encontra aquela afirmação que os autores gratuitamente divulgam”.

\* \* \*

Quanto maior a soma de poderes concentrada em determinado ponto da sociedade, maior deve ser a sal-

---

(15) C. A. LÚCIO BITTENCOURT, *O Controle Jurisdicional da Constitucionalidade das Leis*, pág. 88.



vaguarda, para evitar o abuso. O poder público na administração é sempre grande e tende a crescer. (16)

Merece sempre registro a opinião de que não é a democracia uma questão apenas de instituições democráticas mais perfeitas, porém, e principalmente, de homens democráticos mais perfeitos. (17)

No fundo, o bom governo é mais uma questão de caráter que uma questão de sistemas. (18)

No Brasil, país que dia a dia se desenvolve em todos os sentidos, a democracia vai deixando de ser apenas ensaio e lentamente se implantando à medida que nos esforçamos para aperfeiçoá-la e torná-la mais segura, no cerne de nossas instituições.

---

(16) MARSHALL EDWARD DIMOCK e GLADYS OGDEN DIMOCK, *Public Administration*, 1953, pág. 491.

(17) EDUARDO BENES, *Democracia de hoje e de amanhã*, pág. 258.

(18) WILSON MARTINS, *Introdução à Democracia Brasileira*, pág. 89.

### III — BUROCRACIA

IMPRESINDÍVEL às grandes empresas, a burocracia é inevitável no governo moderno. As leis sòzinhas não são suficientes para pôr em ação os encargos do governo. Um número elevado de funcionários e de organizações vastas e variadas são necessários ao desempenho de seu trabalho.

Como abstração é a burocracia uma grande organização; ora, qualquer grande organização constitui especificamente uma burocracia. Quando centenas de indivíduos trabalham sob direção comum, tendo em vista a mesma empresa, torna-se imprescindível se comuniquem por meio de papéis, ainda que prefiram falar pessoalmente. (19) Surgem, assim, certas características que dão lugar à burocracia.

A burocracia não se limita ao governo, nem as grandes organizações de indivíduos são peculiares aos governos. (20) Mas o problema aqui é tratado em termos de Estado.

---

(19) CHARLES S. HYNEMAN, *ob. cit.*, págs. 3 e 4.

(20) Ainda pág. 4.



ABGAR RENAULT escreveu excelente ensaio sobre a burocracia. Para não furtar aos leitores o sabor de ler as palavras do admirável intelectual mineiro, transcrevo, abaixo, longo trecho dêsse trabalho que fixa o conceito universal do termo; peça de alto valor, dada sua riqueza de informações, sua propriedade e graça. (21)

“A palavra *burocracia* é mal nascida: sofre de mal formação. É o resultado híbrido de um conúbio condenado pelos gramáticos, isto é, compõe-se de um vocábulo francês e, pois, de origem latina, e de um vocábulo grego, o verbo *Kratein*, que quer dizer *governar, dominar, ser senhor*, na primeira pessoa do presente do indicativo — *Krateô* — e teve por modelo *democracia, aristocracia*, etc. A palavra *bureau*, que aparece no provençal *bureus* em catalão *burel*, em espanhol *burel*, em italiano *burello*, em português *burel*, tem origem interessante e vale a pena examinar a sua evolução semântica. A sua etimologia está no velho francês *buré*, do baixo latim *bura*, de que nasceu o diminutivo *burellum*, em francês *burel*. *Buré* era uma espécie de estôfo ou tecido, que talvez deva o nome à sua côr. De feito, há em italiano o adjetivo *burro* e em espanhol *bujo*, que significam escuro, de côr carregada, e em latim existe *burrus* e em grego *purrrhus*, mais ou menos com o mesmo sentido. Começa aí a evolução: da côr de um tecido, transposição muito comum na vida das palavras. Este exemplo, colhido em FRANÇOIS

(21) ABGAR RENAULT, *Burocracia e Administração*, in “*Revista do Serviço Público*”, nov. 1952, pág. 108 e segs.

VILLON (século XV), testemunha o uso do vocábulo com êsse sentido:

“*Mieux vaut vivre sous gros bureaux  
Pauvre, qu’avoir esté seigneur  
Et pourrir sous riches tombeaux*”

“Veio depois a significar o pano, feito de grosso tecido de lã, que se colocava sobre uma mesa e, a seguir — eis o ponto culminante da evolução da palavra para o seu malsinado sentimento moderno — a própria mesa. Da mesa, especialmente mesa onde se conta dinheiro (donde a expressão de finanças “payer à bureau ouvert”, isto é, pagar de pronto), passou *bureau* a ser mesa grande, de gavetas (daí a expressão “cette affaire est sur le bureau”, isto é, começa-se a tratar deste negócio ou deste assunto). De mesa grande evoluiu-lhe o significado para “lugar em que trabalham empregados”, donde expressões como “les bureaux du ministère”, isto é, “os escritórios do ministério”. A expressão *nobles de bureau* merece também ser anotada neste ponto. Significa “nobres cujos títulos de nobreza eram comprados”. A degradação já se inicia... O passo seguinte nessa evolução foi que *bureau* veio a significar também o empregado que trabalha num escritório: “le travail du bureau”. Dessa acepção se originaram expressões como estas: “l’air du bureau” ou as *disposições das pessoas encarregadas de um negócio*; “prendre l’air du bureau” ou *informar-se do estado em que está um negócio ou assunto*. Daí para o sentido atual é meio passo apenas, convindo, a título de



curiosidade, assinalar esta acepção que envolve uma sátira aos homens de letras: "bureau d'esprit" ou *sociedade cuja ocupação é a literatura*, utilizada por BOILEAU:

"Là du faux bel esprit se tiennent les bureaux  
Là tous les vers sont bons, pourvu qu'ils soient nouveaux"  
(Sátira X, 1.693)."

"Burocracia, na língua do povo que a inventou, não parece ter tido nunca sentido bom, senão efêmeramente. O que ela quer dizer hoje, além de "influência excessiva dos funcionários na administração", é o regime do papelório (*manie de paperasseries*). Assim é que dela se escreve: "Notre bureaucratie est un chef d'oeuvre bien admirable, plus que tout ce qui se fait n'y est pas seulement contrôlé une fois, mais que l'on y voit le contrôle du contrôle, puis le contrôle du contrôle, presque à l'infini". Mme. de Sevigné dava esta imagem da burocracia francesa: "Ma fille, va dire à la fille de ta fille que la fille de sa fille crie", que figura com perfeição o processo indireto por excelência de fazer uma coisa, ou melhor, de não a fazer... A Balzac não escapou também a natureza do regime burocrático, que se espalhava por tudo e tudo atingia tentacularmente "Je ne savais pas que la bureaucratie peut allonger ses ongles jusque dans nos cercuils".

"Por sua vez, o derivado *bureaucrate* não logrou melhor destino. Eis a sua definição: "Homme puissant dans les bureaux ou même simple employé dans les bureaux. Il ne se dit guère que par ironie et en mauvaise partie". Do francês, a palavra irradiou-se para tôdas as

línguas modernas: *burocracia* (português, com os derivados burocracial, burocrata, burocrático, burocraticamente, burocratizar), *burocrazia* (italiano), *burocracia* (espanhol), *bureaucracy* (inglês), *die Bürokratie* (alemão, língua, que, aliás, possui também *Beamtenherrschaft*, de *Beamte* (funcionário) + *herrschaft* (domínio), que nada mais é que uma tradução literal por meio de elementos puramente germânicos, como convém aos arianos e ao Herrenvolk...) E êsse fato é significativo: indica que a burocracia é apenas mundial, e não brasileira somente, o que não deixa de ser consolador..."

"Aliás, em Portugal a palavra parece que não tem tão freqüentemente o sentido que no Brasil lhe atribuímos e significa, mais geralmente, *funcionalismo e a sua influência na administração*, acepções únicas com que aparece também no "Pequeno Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa". Foi proposto para substituí-la, em razão de ser híbrida, o vocábulo *sinedriocracia* (de *sinédrio*, reunião, assembléia), fato que não deixa de ser bastante burocrático, com a agravante de que êsse neologismo é ainda pior que o outro."

"Na Alemanha, para significar burocracia no mau sentido, usa-se a palavra *Amtsschimmel*, de *Amt*, emprêgo, pôsto + *schimmel*, cavalo branco."

"Também nos Estados Unidos e na Inglaterra, *bureaucracy* é raramente usado com a significação de "regime de papelório" e, em geral, quer dizer:



1.º) "government by bureaus; the undue extension of bureaus in the departments of a government, or the use by them of undue influence or authority";

2.º) "government officials collectively".

"Nos Estados Unidos, o termo também se usa para designar certas subdivisões da administração: Federal Bureau of Investigation, Bureau of Statistics, que é uma divisão do Departamento do Tesouro, etc."

"O que em geral se usa, tanto na Inglaterra como nos Estados Unidos, para significar *burocracia* como sinônimo de rotina, inércia, trabalho inútil, excesso de papel, etc., é *red tape*, expressão originada do hábito de atar documentos com uma fita vermelha que, a seu turno, se multiplicou em *to red tape*, *red tapedom* (que poderia ser traduzido como "reino da burocracia", uma vez que o sufixo *dom*, do inglês antigo *doom*, quer dizer jurisdição, julgamento), *red taper*, *red tapery*, *red tapish*, *red tapism*, *red tapist*. Note-se que no *slang* americano *red tape* quer dizer:

1.º) *língua* (talvez, quem sabe, porque é da burocracia também o falar muito e não fazer nada...)

2.º) *período de treinamento* (provavelmente porque durante êle tudo é simulado, não é ação própria-mente dita, isto é, é burocracia...) *Red taper*, *red tapist* ou simplesmente *tapist* passaram ao *slang* e querem dizer qualquer pessoa (não apenas funcionário) muito

prêsa a formalidade, isto é, rotineira. *Red tapeworm* é já criação do próprio *slang* e significa a mesma coisa. Esses depoimentos de linguagem da gíria me parecem significativos: provam que o povo tem consciência dos defeitos da máquina administrativa. Entre nós já se fala em referência a uma coisa ou esforço inútil, que é *burocracia...*"

JOSUÉ MONTELLO teve ocasião de debater estas idéias com grande talento, aduzindo oportunos conceitos sobre o aspecto literário do tema (ob. cit.), dignos de serem desenvolvidos em palpitante estudo de especialização de letras.

\* \* \*

A grande questão, no entanto, surge:

— Como tornar a função burocrática plenamente prestativa e fiel ao povo e ao Estado ?

A êsse propósito, quatro aspectos do problema merecem atenção, lembra HYNEMAN:

1.º) a burocracia deve ser julgada pelo modo como o poder é usado, não pelo seu tamanho ou custo;

2.º) cumpre ao Estado exercer seu poder dentro de limites aceitáveis para o povo, como um todo;

3.º) o grande poder que apresenta a moderna burocracia pode ser desviado para fins não aceitáveis, e pode sê-lo para fins outros, caso se lhe deixe de imprimir direção própria e contrôle para os estabelecimentos democráticos; e



4.º) aos ocupantes de funções e cargos eletivos deve ser principalmente confiada a organização da equipe de direção e controle da burocracia. (22)

O tamanho da burocracia federal depende, em última análise, das atividades que se deseja sobrecaíam no governo federal, da economia e de homens aptos ao serviço, incumbidos de administrar essas atividades.

\* \* \*

As relações humanas constituem capítulo fundamental na boa consecução da administração em bases democráticas. Os fatores humanos no trabalho e relativamente às partes ou público que mantém contacto com as repartições vêm a constituir campo vasto que necessita de atenção do Estado e da administração permanente, pois os determinantes da psicologia, da sociologia e da antropologia vão ocasionar reações e repercussões que, se não forem previamente examinadas, podem provocar distúrbios nas repartições. Os fatores humanos são conseqüências administrativas que afetam a estrutura da administração: se não agem sobre a prática administrativa tradicional, pelo menos juntam-lhe novas e importantes dimensões. (23)

A satisfação geral com a *performance da burocracia* depende, em grande parte, do caráter da liderança exis-

---

(22) CHARLES S. HYNEMAN, págs. 5 e 6.

(23) MARSHALL & DIMOCK, *Public Administration*, ed. de 1952, pág. 11.

tente. (24) E a eleição dessa liderança é, no fundo, função do sistema político do país. Quem controla a burocracia controla as atividades do governo. (25)

\* \* \*

Para existir governo democrático é imprescindível que o povo tenha confiança nas informações correntes e seja capaz de participar da discussão esclarecedora de seus espíritos, a fim de assumir posições inteligentes nas questões que confrontem.

Nenhum governo será tolerado por muito tempo por coletividade inteligente e livre se consistentemente falha na consecução das coisas que o povo deseja ver realizadas. (26)

Os fins para os quais o governo é instituído configuram-se primariamente na administração. É ela o produto do esforço coletivo de autoridades e funcionários. É a burocracia, parte de grande expressão no moderno governo. (27)

O lugar da burocracia está no todo essencial das instituições e caminhos. (28)

Uma estrutura de governo capacitará os chefes eleitos a dirigir realmente. Este princípio decorre de que o

---

(24) CHARLES HYNEMAN, *op. cit.*, pág. 23.

(25) Idem, pág. 24.

(26) Idem, págs. 34-35.

(27) Idem, pág. 557.

(28) Idem, pág. 12.



povo só expressa sua autoridade por ocasião das eleições. (29)

\* \* \*

Todos acreditam seja a burocracia um mal incapaz de sobreexistir num mundo perfeito. Não há quem goste de ser chamado de "burocrata"; o termo é, com os afins, genéricamente tomado no sentido pejorativo, arma para criticar pessoas, instituições ou processos de funcionamento de organizações.

Poucos, no entanto, se têm preocupado em apurar, tanto quanto possível, o exato significado da burocracia. (30)

— Como, pois, condená-la sem saber o que seja ?

Na verdade, os métodos burocráticos são muito antigos e teriam forçosamente de figurar na máquina governamental de nações com jurisdição sobre área extensa.

Os faraós do antigo Egito e os imperadores da China construíram, a exemplo de outros governantes, enormes máquinas burocráticas.

O feudalismo medieval tudo fêz para organizar o governo de extensos territórios sem burocratas e métodos burocráticos. Falhou nesse propósito e resultou em completa desintegração de unidade política, em anarquia mesmo.

(29) *Idem*, pág. 15.

(30) LUDWIG VON MISES, *Bureaucracy*, Yale University Press, 1944, págs. 1 e 2.

Foi o Estado moderno construído sobre as ruínas do feudalismo. Substituiu a organização burocrática dos negócios públicos pela supremacia de príncipes e condes menores.

Depois, surgem nessa evolução, os reis da França, abolindo a autonomia dos poderosos vassallos e dos grupos de aristocratas. (31)

Pelas transformações do século XIX, chega aos nossos dias.

"Modernamente, segundo HAROLD J. LASKI, a burocracia surgiu como uma espécie de subproduto da aristocracia, cuja aversão às atividades do governo a levou a passar o exercício do poder administrativo a funcionários efetivos, ao passo que em outros casos suas origens residem no fato de os reis desejarem dispor de um grupo de servidores que pudessem ser opostos como escudo às ambições do poder da aristocracia, caso em que os burocratas acabavam, como ocorreu em França no século XVIII, sendo uma verdadeira aristocracia, que se constituiu em casta e só veio a ser derrubada pelas conquistas liberais do século XIX — escreve ABGAR RE-NAULT. Mas era impossível abrir mão, de todo em todo, da burocracia: os burocratas eram os detentores do repertório dos precedentes e da tradição, sem cujo auxílio nenhum ato administrativo podia ser justificado perante os representantes do povo. Em consequência, por um

(31) LUDWIG VON MISES, *ob. cit.*, pág. 15.





lado, nada de experiência, nada de tentativa, nada de novidades, e sim a regra fixada há cem ou duzentos anos, o precedente, a tradição e, por outro lado, o aumento de prestígio e poder daqueles que guardavam os preciosos segredos dessa tradição e desse precedente e o desejo natural dos detentores de tais segredos de que nenhuma coisa nova aparecesse e lhes roubasse a invejável situação.”

\* \* \*

Afirma-se freqüentemente que a orientação burocrática é incompatível com a democracia. Puro engano. A democracia implica na supremacia da lei. De outro modo seria o arbítrio. (32)

O primado da lei significa que nenhum titular do poder ou juiz poderá interferir nos negócios do indivíduo sem que alguma norma o autorize.

Lei e contrôle orçamentário completam o contrôle democrático, sustentam alguns autores.

Procurando fazer a defesa da burocracia, em interessante trabalho, OSCAR SARAIVA parte do ponto de vista do conselho escolástico, *distingue frequenter*, para salientar a necessidade de distinguir entre burocracia — regime de processo ou processamento administrativo, necessário à eficácia dos atos praticados e à configuração das responsabilidades dos que deles participaram —

(32) Idem, pág. 41.

e o regime do papelório inútil, do primado da forma sobre a substância, da irresponsabilidade e da ineficiência: o primeiro aspecto, salienta, é necessário; o segundo, condenável.

E pondera: “A análise da forma nociva da burocracia deverá ser precedida, também, de uma distinção entre o que poderemos chamar *burocracia objetiva*, a resultante da má rotina administrativa, de uma legislação inçada de exigências inúteis e de formalidades excessivas, ou, enfim, da exagerada centralização (...) e a burocracia *subjetiva*, mal próprio do funcionário, atitude pessoal negativa”. (33)

\* \* \*

A burocracia é o Estado imaginário junto ao Estado real, é o espiritualismo do Estado, escreveu CARLOS MARX. O que aí ocorre tem, portanto, dois sentidos: um imaginário, outro real. Acha, porém, que o verdadeiro espírito da burocracia, como já o proclamara HEGEL, está na “rotina administrativa”, ou na sua concepção dentro do “horizonte de uma esfera limitada”.

O desenvolvimento da burocracia se acentua aflitivamente cada dia e, com isso, a sua formal condenação, notadamente nos países de pouca tradição burocrática, onde a evolução vem desacompanhada dos meios de denominá-la.

(33) “Revista do Serviço Público”, nov. 1942, pág. 115.



Há descrições veementes das organizações com termos emocionais contra a burocracia. Há ditos pitorescos, anedotas, caricaturas com base no fenômeno. (34)

MOSHER & KINGSLEY, estudando a evolução por que tem passado a moderna burocracia, situam no Império Romano a primeira tentativa de organização de um corpo administrativo hierarquizado, sistema que não resistiu ao feudalismo medieval. De fato, só com o aparecimento das monarquias nacionais e a formação dos grandes exércitos, no século XVI, reapareceu o serviço público civil com os característicos gerais que hoje lhe reconhecemos e que já vinham do Império Romano. (35)

A Revolução Francesa, como anotamos, eliminou a arbitrariedade dos reis, fez leis supremas no campo da administração, restrita ao escopo dos negócios sujeitos ao juízo discricionário das autoridades.

Não apagou a organização burocrática; deu-lhe base constitucional. A França do século XIX teve seu sistema administrativo mais vulnerável à arbitrariedade dos burocratas que das leis. Modelo de nação liberal, em que imperava o anseio de observar a legalidade na conduta da administração civil.

O totalitarismo é, por sua vez, muito mais que simples burocracia. É a subordinação total do indivíduo,

(34) LUDWIG VON MISES, *ob. cit.*, págs. 1 e 2.

(35) ALAIM DE ALMEIDA CARNEIRO, "Revista de Direito Administrativo", vol. 11, jan.-março/1948, pág. 394.

vida, trabalho e mesmo o escrúpulo moral às ordens dos titulares do poder dominante. (36)

\* \* \*

Só nos últimos tempos o povo tomou conhecimento dos perigos da burocracia, e passou a considerá-la uma ameaça ao regime democrático.

Donde a afirmação curiosa de alguns autores, de que a burocracia é um fenômeno novo em antigas democracias.

Não é, no entanto, boa nem má. É um método de gestão de serviços que pode ser aplicado em diferentes esferas da atividade humana. Há alguns setores da máquina governamental em que os métodos burocráticos são impostos pela necessidade. A burocracia é um princípio de técnica administrativa e de organização. (37)

Condena-se, hoje em dia, a expansão do campo em que a burocracia é aplicada. Essa expansão é consequência inevitável das restrições progressivas da liberdade individual e intervenção econômica.

Sempre existiu burocracia nos países civilizados.

Um secretário de governo norte-americano declarava, certa vez, em artigo de defesa do burocrata, ser este o que faz o governo funcionar: "o burocrata num departamento da mesma maneira que um vendedor

(36) LUDWIG VON MISES, *ob. cit.*, págs. 16 e 17.

(37) MISES, *ob. cit.*, pág. 44.



numa farmácia, sabe em que prateleira pode encontrar o medicamento necessário, indicado na receita." Há sempre, em qualquer setor ou grau de governo, uma burocracia, acrescentava e concluía: "Teríamos um caos político se assim não fôsse". (38)

\* \* \*

A gestão burocrática opera pela submissão a normas pormenorizadas e regulamentos fixados pelas autoridades de um órgão superior. A tarefa do burocrata é cumprir o que essas regras e regulamentos ordenam.

Assim, não são justas as invectivas gratuitas contra os burocratas. A ninguém é lícito pôr em dúvida a sinceridade e a boa fé do funcionário. Ele é, em sua opinião, um cumpridor fiel da lei. Não se sente, moralmente, limitado pelas leis humanas que os defensores do individualismo inscreveram em seus estatutos. Os homens não podem alterar as leis verdadeiras do Estado. (39) A tarefa do funcionário é servir ao público — sua função é fixada direta ou indiretamente na lei. Executa as leis de seu país. Não é, portanto, responsável pela inadequabilidade dessas leis. (40)

Descumpre seu dever o burocrata que beneficia ilegítimamente as partes. A necessidade, numa democracia,

---

(38) "Revista do Serviço Público", *cit.*, págs. 152-3.

(39) MISES, *ob. cit.*, pág. 75.

(40) MISES, *ob. cit.*, pág. 77.

de tratamento igual para tôdas as pessoas impõe ao servidor civil o dever de assumir atitude neutra, imparcial, ante as correntes de opinião ou políticas que dividem a nação.

No sistema burocrático de governo, o burocrata não é apenas um empregado do governo. É um cidadão, um eleitor, uma parte de soberania. É "ao mesmo tempo, empregado e patrão": seu interesse pecuniário o faz sobrepujar como empregado, pois ganha dos cofres públicos, aos quais também contribui. (41)

\* \* \*

HEGEL, em sua *Filosofia do Estado*, procura fixar os vínculos caracterizadores da situação funcional: ao indivíduo ligado a uma função inicial por meio de ato soberano do Estado (funcionário) incumbe o cumprimento de seu dever — elemento substancial de sua relação — tal a condição que lhe é imposta em consequência da relação a que está ligado (§ 294).

Examinando do ponto de vista sociológico a função pública, assevera que na classe média reside a consciência do Estado — é essa classe o fundamento do Estado quanto a honestidade e inteligência — pois à mesma pertencem os funcionários (§ 297).

Contra os abusos da burocracia formam garantia, de uma parte, a hierarquia e a responsabilidade dos fun-

---

(41) Pág. 80.



cionários e, de outra, os direitos das comunidades e das corporações.

Da demonstração hegeliana ressalta a organização "formal" da burocracia: é o "formalismo" de um conteúdo que existe fora dela. MARX completa o sentido: é a burocracia o "formalismo de Estado" da sociedade civil.

Conquanto a burocracia componha o "espírito formal do Estado", seu espiritualismo apresenta aspectos de um "materialismo sórdido" — nota o chefe do Marxismo — quais sejam o da obediência (princípio da submissão hierárquica), o da fé na autoridade, o mecanismo de uma atividade fixa formal. Tomado, ainda, o burocrata individualmente, a finalidade do Estado passa a servir à sua finalidade particular: é a luta pelos postos mais elevados. Gira, assim, a atividade burocrática entre a subordinação e a obediência.

\* \* \*

O que mais diferencia o Estado moderno do antigo é, em verdade, o desenvolvimento do sistema administrativo. Hoje em dia, governo é burocracia, onde quer que seja. Caracteriza-se por uma estrutura administrativa hierárquica complexa e entrosada, semelhante a u'a máquina em que cada funcionário é uma peça. (42)

Essa complexidade burocrática se adensa com a multiplicidade das normas, com as dificuldades para sua

(42) MOSHER & KINGSLEY, *Public Personnel Administration*, 1941, pág. 3.

aplicação, na esfera administrativa. Notou-o, aliás, com clareza, um jurista eminente, CARLOS MEDEIROS SILVA:

"A atividade jurídica da administração se desenvolve, atualmente, com amplitude muito superior à dos Tribunais. Mas tôda esta atividade administrativa está adstrita a critérios legais e pesa sôbre ela o poder de revisão do Judiciário, de forma que o conhecimento e a revelação do direito são hoje tarefas que empolgam a administração, no setor executivo." (43)

\* \* \*

Quanto às formas como se manifesta a burocracia, instituição que nasceu e se fundamentou historicamente no desejo de mandar, e que hoje, ao reverso, é trazida ao ridículo por se haver deixado levar no que signifique lei do menor esforço, espírito de inércia ou falta de imaginação, quem excelentemente fixou as maneiras como ela se manifesta foi ABGAR RENAULT, que as agrupou segundo sua freqüência: o aspecto da prolixidade da linguagem; o do precedente; o das formalidades inadequadas da lei; o do hábito de não fazer desde logo, e de uma só vez, tôdas as exigências necessárias à decisão de um processo; o da falta de ordem nos pareceres e informações, causando o tumulto do processo; e tantos outros...

(43) CARLOS MEDEIROS SILVA, discurso publicado na "Revista de Direito Administrativo", vol. 24, abril-junho, 1951, pág. 358.



Constitui o *contrôle* um dos recursos de que dispõe a administração para que seu objetivo seja alcançado.

Dentro do setor administrativo as modalidades de *contrôle* usadas no sistema brasileiro são, como bem esclareceu OSCAR VICTORINO MOREIRA, o *contrôle técnico*, do ponto de vista específico; o *contrôle legal*, exercido pelo Tribunal de Contas e suas Delegações; o *contrôle contábil*, exercido pela Contadoria Geral da República e suas Contadorias Seccionais; e o *contrôle administrativo*, feito incertamente. Sobre este último, esclarece: "Não há órgãos encarregados deste tipo, mas se quisermos forçar um pouco, verificaremos que isso talvez tivesse sido uma das finalidades para que fôra criado o Departamento Administrativo do Serviço Público". (44)

Falando sobre o assunto, nunca é demais lembrar, com o autor, que, na boa técnica, "a ação do *contrôle* não é nem deve ser policial, mas conselheira e coordenadora das atividades administrativas". Cumpre-lhe evitar o erro, para que não seja preciso remediá-lo depois — eis o lado útil desta teoria que deve presidir a orientação eficiente a ser adotada.

---

(44) *Contrôle Administrativo*, 1949, págs. 52 a 54.

#### IV — BUROCRACIA E DEMOCRACIA

No Brasil a democracia se harmoniza com a complexidade cultural do país "dentro de sua unidade sociológica, o que se obtém pelo municipalismo democrático mais profundamente exercido, pela valorização do homem, pela centralização política e descentralização administrativa e pela educação". (45) São perfeitamente conciliáveis as condições peculiares ao Brasil com a doutrina do regime democrático, pois a sociedade brasileira democratizou-se à força de suas naturais inclinações.

Entre as condições imprescindíveis à existência da democracia podemos incluir a participação efetiva do povo no governo, a eletividade e a temporariedade deste, a garantia das liberdades individuais, a liberdade de pensamento e a reparação, pelo Judiciário, dos excessos de *poder*.

Embora de essência totalitária, pode a burocracia conviver com a democracia, desde que corretamente delimitado seu campo de ação.

---

(45) WILSON MARTINS, *ob. cit.*, págs. 124-5.



O problema em debate é saber qual o lugar da burocracia na estrutura do governo democrático.

Podemos afirmar: no regime democrático, a tarefa é dar à burocracia o seu trabalho.

Q governo existe, nesse regime, para realizar as coisas que o povo deseja sejam realizadas. A determinação, pois, do que o governo deve fazer é a mais importante decisão que requer a organização política em tais moldes. A definição dessas coisas que o governo deve fazer cabe aos homens nos quais a nação confia. (46)

Está a burocracia cumprindo o seu papel se recebe instruções dos componentes eleitos do governo e as executa plenamente, em vigor e senso de oportunidade. (47)

Como esclarece GARCIA GERPE, a técnica essencial ao serviço público, assenta-se na competência; a política e o político ou o representante, que desempenha uma função política, firma-se na vontade e na confiança dos representados. (48)

É o que assevera ADOLFO POSADA: o critério essencial de valorização de um serviço público, tecnicamente considerado, é sua *eficácia*; o critério de valorização de uma ação política, num regime de opinião pública, é o de que

---

(46) CHARLES HYNEMAN, *op. cit.*, pág. 77.

(47) CHARLES HYNEMAN, *op. cit.*, pág. 557.

(48) Apud EDUARDO ESPÍNOLA, *ob. cit.*, 1.º volume, 1952, pág. 68.

o seu órgão — o seu representante — expresse com fidelidade e lealdade o que a opinião quer e deseja. (49)

Desde logo é de ver que o excessivo regime de sigilo é incompatível com o regime democrático na administração. Nesse, além do controle meramente administrativo, e mais os dos poderes Judiciário e Legislativo sobre os atos da administração, devem os mesmos ser exercidos de modo a tornarem-se plenamente conhecidos do público e exporem-se à crítica geral, pois uma das bases em que assenta o regime é, precisamente, a opinião pública.

Se a democracia conhece sua tarefa, não há razão para temer a burocracia (“Democracy, if it knows its business, has no reason to fear bureaucracy”) escreveu WILLIAM BEVERIDGE. (50)

Manda, por fim, a boa norma consignar que qualquer dissertação sobre o lugar da burocracia na estrutura da sociedade democrática será sempre necessariamente e só um tratamento fragmentário do problema em relação ao seu todo. (51) Fazemo-lo com a segura convicção da relatividade e precariedade deste ensaio, de pretensão muito limitada, e só por isso digno da atenção do leitor.

---

(49) Idem, pág. 68.

(50) Apud MOSHER & KINGSLEY, *ob. cit.*, pág. 3.

(51) CHARLES HYNEMAN, *ob. cit.*, “Preface”, pág. IX.



## RELAÇÃO DOS AUTORES CITADOS

Nome	Páginas
Abgar Renault	24, 41
Adolfo Posada	44
Alaim de Almeida Carneiro	36
Allomar Baleeiro	14, 15
Aristóteles	17, 18, 21
Balzac	26
Boileau	26
C. A. Lúcio Bittencourt	20, 21
Carlos Maximiliano	10, 11, 20
Carlos Medeiros Silva	41
Charles Hyneman	7, 19, 23, 29, 30, 44, 45
Cícero	18
Eduardo Benes	22
Eduardo Espínola	12, 19, 44
François Villon	24, 25
Garcia Gerpe	44
Harold J. Laski	33
Hegel	35, 39
João Barbalho	13
José Duarte	13, 14, 20
Josué Montello	29
Ludwig Von Mises	32, 33, 36, 37, 38
Marshall E. Dimock	18, 22, 30
Marx	35, 40



Mme. de Sevigné .....	26
Mosher & Kingsley .....	36, 40, 45
Oliveira Lima .....	20
Oliveira Viana .....	10
Oscar Saraiva .....	34
Oscar Victorino Moreira .....	42
Platão .....	18
Pontes de Miranda .....	19
Rousseau .....	17
Ruy Barbosa .....	12
Wilson Martins .....	22, 43
William Beveridge .....	43
Kant .....	18

Já publicados nesta Série:

"Alguns Aspetos da Administração de Pessoal", por Ennor de Almeida Carneiro.

"O Mandado de Segurança", por Arnold Wald.

"Notas sobre o Tribunal de Contas da União", por Agnelo Uchôa Bittencourt.

"Previdência Social", por Estanislau Fischlowitz.

"A Educação e o Treinamento por Correspondência", por A. Fonseca Pimentel.

"Administração de Pessoal", por J. de Nazaré T. Dias.

"Relações Humanas na Indústria", por Evaristo de Moraes Filho.

"Administração Financeira e Contábil", por Oscar Victorino Moreira.

"Burocracia e Democracia", por J. E. Pizarro Drummond.

No prelo:

"Problemas Fundamentais dos Municípios Brasileiros", por Océlio de Medeiros.

"Um Problema de Administração Escolar", por Manoel Marques de Carvalho.

"Introdução ao Estudo de Documentação", por Herbert Coblans.

"A Era do Administrador Profissional", por Benedicto Silva.



Os conceitos emitidos nos trabalhos divulgados nesta coleção serão de exclusiva responsabilidade dos autores.



SERVIÇO DE DOCUMENTAÇÃO DO D. A. S. P.  
SEÇÃO DE PUBLICAÇÕES  
PUBLICAÇÃO AVULSA N.º 532



DEPARTAMENTO DE IMPRENSA NACIONAL  
RIO DE JANEIRO — BRASIL — 1956