

# **ADMINISTRAÇÃO GERAL**

## **ASSUNTOS GERAIS DE ADMINISTRAÇÃO**

### *Racionalização Administrativa do Brasil*

(Conferência pronunciada em Setembro de 1953)

WAGNER ESTELITA CAMPOS

#### INTRODUÇÃO

QUANDO recebi a determinação de pronunciar uma palestra sobre "Racionalização administrativa do Brasil", confesso que me senti, de início, aturdido com a responsabilidade e a extensão do tema, do mesmo passo que confundido com a honrosa generosidade da escolha de meu modesto nome, para abordar assunto que tem sido objeto, nos círculos administrativos, no Parlamento e na imprensa, da cogitação de eminentes estudiosos.

Uma circunstância, entretanto, desde logo me tranqüilizou — a de que já existem, como base de comentários, três estudos sérios sobre o tema: o plano do General Juarez Távora, o projeto do Governo e o parecer da Comissão Interpartidária. Não me caberia, assim, a tremenda responsabilidade de um esquema de conjunto inicial, como certamente não seria de esperar a apresentação, numa só palestra, de um substitutivo ao projeto já em fase de discussão. Tocar-me-ia, portanto — e isso me tranqüilizou ainda mais — apenas comentar trabalhos já apresentados, confrontá-los em seus aspectos principais, identificar concordâncias e divergências, suscitar, de maneira geral, problemas possivelmente ainda não focalizados nos debates sobre a matéria.

E' o que tentarei fazer, pondo em tudo, como de hábito, as tintas muito francas e sinceras do depoimento de minha experiência de estudos e trabalho.

Procurarei seguir a seguinte orientação geral: síntese sucessiva dos trabalhos do General Juarez Távora, do Governo e da Comissão Interpartidária; identificação dos pontos principais de contato entre os mesmos; destaque das divergências mais acentuadas; opinião do conferencista sobre as mesmas; focalização de alguns problemas correlatos, e, finalmente, considerações, que me parecem oportuníssimas, sobre o aspecto decisivo em qualquer empreendimento de reforma: o elemento humano.

Para tanto, prescindirei de um estudo da nossa organização administrativa e de referência pormenorizada a princípios de administração, assuntos tratados, com mão de mestre, pelo Prof. Sá Filho, em conferência recente.

É evidente, por outro lado, que não poderei entrar em pormenores da estrutura e funcionamento, tarefa que não caberia no âmbito de uma palestra que preferiria considerar "comentário-depoimento".



## SÍNTESE DO ESTUDO DO GENERAL JUAREZ TÁVORA

Constituem pontos fundamentais do estudo JUAREZ TÁVORA:

I — Criação de órgãos permanentes de planejamento, coordenação e controle.

II — Reagrupamento apropriado de todos os serviços visando um mesmo fim, num só órgão de execução (homogeneidade).

III — Delegação de atribuições e descentralização administrativa.

IV — Progressiva transferência de atividades estatais para o domínio privado.

Como medidas conseqüentes, aconselha o autor:

1.º) Estruturar-se um órgão de alta administração, diretamente subordinado ao Presidente da República, abrangendo: informação, planejamento, assistência jurídica, coordenação e controle administrativos e supervisão da mobilização nacional. Esse órgão visaria a "informar e ajudar o Presidente em suas tarefas de governo, ao lado de órgãos opinativos já existentes (Conselho de Segurança Nacional e Conselho Nacional de Economia)".

2.º) Criar, ao lado do C.S.N. e do C.N.E., um terceiro órgão — o Conselho Nacional do Bem-Estar Social, incumbido do exame de questões referentes à justiça, saúde, educação, assistência e previdência social.

3.º) Reduzir, o mais possível, o número de ministérios a fim de limitar, razoavelmente, o número de agentes cuja atividade deve ser coordenada e controlada, diretamente, pelo Presidente da República.

4.º) Subordinar, aos Ministérios ou órgãos deles dependentes todos os demais serviços administrativos, quaisquer que sejam suas categorias e funções (Autarquias, Conselhos, Institutos, Comissões, etc.) de cuja coordenação e controle precisa libertar-se o Presidente da República.

No estudo do General Juarez Távora todo o complexo da atividade governamental é decomposto em cinco setores, que corresponderiam a cada um dos Ministérios propostos: Relações Exteriores, Relações Interiores, Defesa Nacional, Coordenação Econômica e Bem-Estar Social.

Os Ministérios seriam integrados, a seu turno, por Secretarias de Estado — órgãos menos complexos de execução político-administrativas. As Secretarias de Estado se subdividiriam em Departamentos Nacionais e estes em Divisões ou Serviços.

Por outro lado, cada Ministro de Estado seria assessorado por uma Secretaria Geral integrada, como a da Presidência da República, por órgãos auxiliares de informação, planejamento, coordenação e controle administrativo, controle de pessoal e material, assessoramento jurídico e preparação da mobilização nacional.

A síntese acima, dá bem uma idéia das linhas gerais do referido estudo que traz a marca da competência, do grande cabedal de experiência, do espírito público e da autoridade moral de seu autor — estudo a que convém ainda acrescentar, para uma visão de seu conjunto, a orientação de "estabelecer uma



rigorosa definição de alçadas e responsabilidades funcionais, desde os mais altos até os escalões iniciais do funcionalismo público, de forma a evitar superposições de encargos e, sobretudo, diluição de responsabilidades”.

O estudo ainda aponta, complementarmente, outras medidas de grande alcance, inclusive as que dizem respeito à organização racional dos quadros do funcionalismo.

#### ASPECTOS FUNDAMENTAIS DO PROJETO PRIMITIVO DO GOVÊRNO

Vejamos, agora, as diretrizes básicas do projeto de reforma administrativa apresentado pelo Governo. A Exposição de Motivos que o encaminhou inicialmente, salienta:

“A chefia do Poder Executivo é, sem dúvida, o ponto mais sensível à progressiva anquilose dos músculos do Estado. É o grande estuário onde deságua a massa incontrolável do papelório iniciado em todos os níveis da administração. O ponto para onde convergem todos os apelos, pedidos, reclamações e sugestões dos que acham, com maior ou menor exatidão que “só falando com o Presidente” podem conseguir um exame adequado de suas proposições.

Porisso, como está esclarecido em maior detalhe nesta Exposição, o projeto de reforma, à maneira daquelas experiências, atribui grande importância ao aperfeiçoamento da direção suprema dos negócios públicos e dos métodos através dos quais se exerce a liderança administrativa do Presidente da República.”

A pergunta “que reformar?”, o documento responde: “a estrutura, o funcionamento, os homens”.

Quanto à estrutura, o objetivo essencial do projeto é “assegurar uma distribuição mais harmoniosa das atividades do Estado, agrupando-as pela similitude de seus objetivos, reduzindo a um número razoável os contatos diretos do Presidente da República, simplificando o campo de ação de cada Ministério e assegurando uma coordenação de tôdas as unidades do sistema.”

“O princípio dominante da nova distribuição administrativa entre os 16 Ministérios”, continua a Exposição de Motivos, “foi o da semelhança de objetivos, agrupando-se num mesmo Ministério, os departamentos e serviços cujas atividades estão mais estreitamente relacionadas entre si.”

E acrescenta mais adiante: “A fim de corrigir as insuficiências naturais de qualquer organização de estrutura, o projeto estabelece dois sistemas de Coordenação: *direto*, através das comissões interministeriais a serem criadas, e *indireto*, através da coordenação geral dos problemas de trabalho dos diferentes Ministérios realizada pelo novo Conselho de Planejamento e Coordenação. Espera-se, dêsse modo, evitar os conflitos ou paralelismos de atividades que são a fonte de tanto atrito e ineficiência no funcionamento da administração.”

No que toca ao funcionamento, diz a Exposição de Motivos ser a sua simplificação uma das preocupações principais da reforma.



Vale rever, a propósito, os seguintes tópicos do documento em apreciação:

"Parte simplificar e desafogar o trabalho dos Ministros e de seus gabinetes, reduzindo a rotina administrativa que ora os absorve e envolve quase completamente, o projeto descentraliza radicalmente a administração orçamentária dentro de cada Ministério.

Esse, aliás, é o sentido da reforma: retirar do Presidente da República e dos órgãos centrais de controle tudo que puder ser transferido, sem perigo da eficiência governamental, para o âmbito dos Ministérios. E nos Ministérios, atribuir aos diretores de repartição e serviços tudo que puder ser retirado dos Ministros, sem maiores danos ao funcionamento da administração ministerial.

Todo mundo sabe que a base da administração federal, o seu elemento fundamental, é o Ministério. Entretanto, a evolução administrativa dos últimos trinta anos tem concorrido mais para amarrar os ministros a um sistema rígido de controle e normas arbitrárias do que para lhes conceder os instrumentos indispensáveis de ação."

O projeto também visa à simplificação do processo de registro no Tribunal de Contas, passando à competência dos Ministérios a movimentação de todos os créditos orçamentários, imediatamente após a publicação dos atos correspondentes no "Diário Oficial".

Dentre outras medidas preconizadas no projeto ainda se apontam:

- a) supressão do sistema atual de redistribuição de créditos pela Diretoria de Despesa Pública do Ministério da Fazenda;
- b) restabelecimento das Tesourarias Ministeriais e das Delegações do Tribunal de Contas junto aos Ministérios civis;
- c) adoção dos orçamentos analíticos para distribuição das dotações orçamentárias consignadas na lei própria.

O esquema da reforma, segundo ainda sua justificação, pretende corrigir dois inconvenientes: "a excessiva discriminação da lei orçamentária e a ausência de programas de trabalhos claros, objetivos e harmônicos. Para o primeiro estabelece o orçamento analítico, estendendo aos Ministérios Cíveis o regime que já existe nos Ministérios Militares. Para o outro, inaugura um mecanismo de elaboração de planos e de coordenação da execução dos programas de trabalho destinados a operar profunda transformação no funcionamento do serviço público federal".

Entre os propósitos da reforma também foi traçado o da "atribuição aos Ministros de uma larga soma de responsabilidades e autoridade".

Passam-se à alçada dos Ministérios assuntos da atual competência do Presidente da República e prevê-se que providência idêntica se adote no âmbito Ministerial, relativamente aos Diretores de Departamento.

A Exposição de Motivos ainda antecipa as linhas gerais de funcionamento do Conselho de Planejamento e Coordenação e considera, mais, que a reforma "pressupõe a utilização em larga escala, do processo de elaboração orçamentária, como um instrumento para a preparação, discussão e análise



dos planos individuais de cada repartição pública, e no seu conjunto, dos planos de ação ministeriais”.

Concluindo, esclarece e ressalva, entre outras coisas, a Exposição de Motivos, o seguinte: “Foi intenção dos autores do projeto incluir na lei apenas as linhas mestras da nova escritura administrativa; os pormenores de cada setor, constituem tarefa longa a ser realizada gradual e permanentemente.”.

Na conformidade do projeto submetido pelo Governo ao exame da Comissão Interpartidária, a estrutura administrativa do Poder Executivo seria constituída dos seguintes órgãos, diretamente subordinados ao Presidente da República:

- I — Secretaria da Presidência da República;
- II — Conselho de Planejamento e Coordenação;
- III — Conselho de Segurança Nacional;
- IV — Conselho Nacional de Economia;
- V — Estado-Maior das Forças Armadas;
- VI — Departamento Administrativo do Serviço Público;
- VII — Ministério da Aeronáutica;
- VIII — Ministério da Agricultura e Pecuária;
- IX — Ministério das Comunicações;
- X — Ministério da Educação e Cultura;
- XI — Ministério da Fazenda;
- XII — Ministério da Guerra;
- XIII — Ministério da Indústria e Comércio;
- XIV — Ministério do Interior;
- XV — Ministério da Justiça, Segurança e Assuntos Políticos;
- XVI — Ministério da Marinha;
- XVII — Ministério de Minas e Energia;
- XVIII — Ministério da Previdência Social;
- XIX — Ministério das Relações Exteriores;
- XX — Ministério da Saúde Pública;
- XXI — Ministério do Trabalho;
- XXII — Ministério dos Transportes.

#### CONSIDERAÇÕES BÁSICAS DA COMISSÃO INTERPARTIDÁRIA

A Comissão Interpartidária apreciando o projeto, expendeu, entre outros, os seguintes pontos de vista principais:

1.º) Não deve ser criado o Conselho de Planejamento e Coordenação, em virtude das razões que transcrevo: “O planejamento e a coordenação, como funções de um órgão próprio, não podem ter caráter geral. Um órgão especial coordenador e planejador de tudo, abrangendo todos os domínios administrativos, seria uma complicação injustificável. Um órgão especial de planejamento e coordenação não poderá deixar de restringir-se às matérias e natureza econômica. Ora, o planejamento e a coordenação, no domínio econômico, poderão ser, com maior vantagem, realizados pelo órgão especializado já existente, que é o Conselho Nacional de Economia.”



2.º) A inclusão da chefia do Serviço de Assistência Religiosa e da Escola Superior de Guerra no Estado-Maior das Forças Armadas contraria o princípio de que as unidades administrativas, não inerentes à chefia do governo, devem ser vinculadas aos Ministérios. O caráter geral desses dois serviços não impede que sejam vinculados na estrutura de um dos Ministérios, a que estão afetos os assuntos da defesa nacional.

3.º) Deve ser excluída da estrutura do DASP a Divisão de Edifícios Públicos.

4.º) A organização do Conselho Nacional de Economia deve ser modificada, a fim de que, sem perder a sua função consultiva normal, possa exercer o papel de órgão do planejamento e da coordenação no domínio econômico. Para o exercício desse papel considera a Comissão que novidade admissível seria a de que, "quando se reunisse para o exercício dessa atribuição, fôsse presidido pelo Presidente da República e tivesse a sua composição acrescida dos Ministros de Estado encarregados dos assuntos econômicos".

5.º) Na constituição do esquema dos Ministérios cumpre ter em vista as seguintes observações:

1. Várias soluções convenientes podem ser dadas à questão da constituição do esquema dos Ministérios.

2. Não será pela criação de novos Ministérios que se chegará ao objetivo de um mais bem descentralizado sistema administrativo.

3. O importante, quanto ao esquema dos Ministérios, não será a criação de mais três ou seis, mas a adequada estruturação de cada um dos Ministérios que componham esse esquema.

4.º No sistema presidencial de governo, nos termos do nosso direito constitucional e dos nossos hábitos governamentais, seria inconveniente elevar o número dos Ministérios muito além da composição atual.

6.º) O esquema dos Ministérios deve abranger treze unidades a saber:

I — Ministérios de assuntos políticos:

1. Ministério da Justiça e Negócios Interiores.
2. Ministério das Relações Exteriores.

II — Ministérios de assuntos militares:

3. Ministério da Guerra.
4. Ministério da Marinha.
5. Ministério da Aeronáutica.

III — Ministérios de assuntos econômicos:

6. Ministério da Fazenda.
7. Ministério da Agricultura.
8. Ministério das Minas.
9. Ministério da Indústria e Comércio.
10. Ministério da Viação.



## IV — Ministérios de assuntos sociais:

11. Ministério da Educação.
12. Ministério do Trabalho.
13. Ministério dos Serviços Sociais.

7.º) (A Comissão também teceu considerações sobre a estrutura de cada Ministério, assunto não previsto nos comentários desta palestra).

8.º) O funcionamento da administração federal deve ser de maneira geral, objeto de leis especiais. Outros procedimentos, além dos previstos, poderão ser definidos no preparo do projeto definitivo ou quando da tramitação do mesmo nas duas casas do Congresso Nacional.

9.º) A Comissão aceita as seguintes medidas, propostas no projeto, visando a:

- a) simplificação do processo de pagamentos;
- b) registro, distribuição e redistribuição de créditos;
- c) expedição de ordens de pagamento;
- d) regime dos Restos a Pagar;
- e) consulta sobre abertura de crédito;
- f) regime de adiantamento; e
- g) representação da União nas Sociedades Mistas.

10.º) A Comissão aceita, com reservas, ressalvas ou ligeiras alterações de forma, as medidas previstas no projeto e relativas a:

- a) descentralização da execução orçamentária;
- b) registro dos atos administrativos;
- c) concorrência pública e administrativa;
- d) extranumerários especialistas;
- e) configuração dos quadros de pessoal;
- f) descentralização de atribuições administrativas.

11.º) A matéria referente à discriminação orçamentária melhor cabimento terá no projeto, a ser organizado na Câmara dos Deputados, sobre o processo da elaboração orçamentária.

12.º) As inovações do projeto (artigos 56 e 57) prevendo hipóteses de execução de contrato independentemente de registro pelo Tribunal de Contas não devem ser aceitas, por violarem a Constituição.

13.º) A Comissão ainda tece, entre outras, considerações finais no sentido de que:

a) seja consignada no projeto uma disposição recomendando que o Poder Executivo proceda à reorganização das unidades administrativas mediante a fusão, extinção ou recomposição das repartições que as formem;

b) somente se criem, para efetivação da reforma os necessários cargos de provimento em comissão e os de natureza técnica realmente indispensável;

c) sejam reestruturados, provisoriamente, os quadros de pessoal, até que se processe a reestruturação definitiva prevista no Estatuto;



d) se inclua, no projeto, uma autorização ao Poder Executivo, para que promova entendimento com a Prefeitura do Distrito Federal, objetivando a transferência, para esta, dos serviços de Bombeiros, Iluminação e Gás e os afetos ao Departamento Federal de Segurança Pública.

E' possível que algo importante haja escapado ao esforço de sintetizar os aspectos fundamentais dos estudos e projetos apontados.

Todos, aliás, são conhecidos e apenas por uma questão de método e de apreciação em conjunto e sistemática da matéria, procedi àquela síntese.

Por outro lado, a circunstância de ainda não estar oficialmente divulgado, na íntegra, o projeto que o Governo acaba de enviar ao Congresso, no momento em que redijo êste trabalho, não me permite identificar, na proposta definitiva, pormenorizadamente, a adoção das sugestões apresentadas pela Comissão Interpartidária.

Pelo que me foi dado conhecer do assunto, entretanto, sei que as principais conclusões daquela Comissão foram, de maneira geral, aceitas e incorporadas no projeto encaminhado ao Congresso Nacional.

#### ESTRUTURA DO PODER EXECUTIVO, NO PROJETO DEFINITIVO DO GOVÊRNO

Para a constituição do sistema administrativo federal, prevê o projeto definitivo os seguintes órgãos:

##### I — Órgãos integrantes da Presidência da República:

1. Serviços da Presidência da República, assim distribuídos:
  - a) Gabinete Militar;
  - b) Gabinete Civil.
2. Estado-Maior das Forças Armadas;
3. Departamento Administrativo do Serviço Público.

##### II — Órgãos auxiliares da Presidência da República:

4. Conselho de Segurança Nacional;
5. Conselho Nacional de Economia.

##### III — Ministérios:

Ministérios de assuntos políticos:

6. Ministério da Justiça e Negócios Interiores;
7. Ministério das Relações Exteriores.

Ministérios de assuntos militares:

8. Ministério da Guerra;
9. Ministério da Aeronáutica;
10. Ministério da Marinha.

Ministérios de assuntos econômicos:

11. Ministério da Fazenda;
12. Ministério da Agricultura;



13. Ministério da Indústria e Comércio;
14. Ministério das Minas e Energia;
15. Ministério da Viação.

*Ministérios de assuntos sociais:*

16. Ministério da Educação e Cultura;
17. Ministério do Trabalho;
18. Ministério da Saúde;
19. Ministério dos Serviços Sociais.

#### PONTOS DE CONTATO ENTRE OS ESTUDOS REALIZADOS

Ao exame sumário das linhas mestras do estudo Juarez Távora, do projeto do Governo e do parecer da Comissão Interpartidária, podem ser assinalados, *grosso modo*, os seguintes pontos de contato, que significam concordância de opiniões, em maior ou menor grau:

1.º) Distribuição, pelos Ministérios, de todas as unidades administrativas não inerentes à chefia do Governo.

2.º) Descentralização das atribuições administrativas do Presidente da República para os Ministros de Estado e das dêstes para os Diretores de Departamento e Chefes de serviço.

3.º) Conseqüente atribuição, aos Ministros de Estado, Diretores e Chefes, de maior soma de autoridade e responsabilidade. Neste sentido, são de anotar-se as medidas que o General Juarez Távora sugere para a descentralização da competência administrativa (admissão e movimentação do pessoal) e as que o projeto primitivo de reforma define em seus artigos 76 a 79.

4.º) Simplificação dos processos de trabalho, que todos reconhecem morosos e cheios de entraves burocráticos. A propósito, além das providências adotadas no projeto e a que já fiz referência, são de apontar-se sugestões contidas no trabalho do General Juarez Távora (págs. 27 e 28) e referentes à redução da marcha dos processos.

5.º) Necessidade de planejamento e coordenação, como atividades indispensáveis ao esforço do Governo, em todos os setores administrativos.

6.º) Finalmente, é muito expressivo que a Comissão Interpartidária, embora propondo treze Ministérios, os haja classificado em quatro categorias de "assuntos" (políticos, militares, econômicos, sociais), os quais, como se vê, correspondem ao esquema do General Juarez Távora, com a só diferença de que, nesse esquema, os assuntos políticos são desdobrados em "política internacional" e "política federativa interna".

#### PRINCIPAIS PONTOS DE DIVERGÊNCIA

Há, entretanto, divergências acentuadas entre os referidos trabalhos com relação a alguns pontos capitais e êstes são os que me parecem merecedores de análise, já que não seria aconselhável, a esta altura dos debates, suscitar questões sobre aquilo que mereceu concordância geral.



Focalizemos, rapidamente, tais divergências, cuja discussão poderá trazer, ao encaminhamento da solução final, um sentido de contribuição mais positiva.

1.º) No entender da Comissão Interpartidária, a reforma deveria apresentar, mesmo inicialmente, uma profundidade maior. O trabalho, diz a Comissão, limitou-se à simples transposição de serviços existentes; "formaram-se os conjuntos de serviços que devem constituir os novos Ministérios; distribuíram-se ao Ministério adequado os serviços que ora estão subordinados diretamente ao Presidente da República. Transferiram-se de um para outro Ministério os serviços que se consideraram indevidamente localizados".

2.º) Quanto ao número de Ministérios (maior ou menor concentração) o esquema Juarez Távora previu cinco, o projeto do Governo dezesseis, o parecer da Comissão Interpartidária treze e o projeto definitivo enviado ao Congresso catorze, tendo-se em vista a recente criação do Ministério da Saúde.

3.º) Relativamente aos órgãos de planejamento e coordenação, o plano Juarez Távora preconiza, integrando a Secretaria Geral da Presidência da República, um Departamento de Pesquisa e Planejamento Administrativos, "nucleado por alguns elementos do atual DASP, capaz, não só de fornecer base e dar corpo às idéias pessoais do Presidente, como de sugerir-lhe, permanentemente, novos processos de administração, ou o aperfeiçoamento dos existentes" e um Departamento de Coordenação e Contrôlo Administrativo, "órgão novo incumbido de acompanhar, em nome do Presidente, o andamento da execução do plano de governo, e de sugerir-lhe, quando fôr o caso, as providências necessárias para que tal execução se processe harmônica e eficientemente nos vários Ministérios dela encarregados".

O projeto primitivo do Governo criava, em seu artigo 4.º, um Conselho de Planejamento e Coordenação, tendo a seu cargo o planejamento das atividades do Governo Federal no campo econômico e social, em consonância com os objetivos do desenvolvimento geral do país e notadamente:

a) coordenação das atividades dos diversos setores da administração Federal;

b) aprovação de planos e programas de desenvolvimento econômico e de melhoria das condições de vida da população do país. Este órgão seria constituído de um Conselho Pleno (presidido pelo Presidente da República e constituído de todos os Ministros de Estado e dirigentes dos órgãos diretamente subordinados ao Presidente da República) e de uma Secretaria Geral, a ser organizada.

A propósito do Conselho, esclarece a Exposição de Motivos que o justificou:

"Caberá também a este órgão a formulação dos objetivos gerais e específicos da atividade governamental, como órgão supremo de planejamento e programação das atividades governamentais. Seu trabalho inicial será estabelecer, sob a forma de planos trienais, quinquenais, ou decenais, as diretrizes que orientarão a atividade do Estado Brasileiro nos próximos anos. Traçará o Conselho dentro dessas diretrizes, os objetivos específicos, as metas bem definidas, que deverá alcançar e atingir cada setor particular da administra-



ção federal metas e objetivos que serão expressos em termos numéricos absolutos, ou em termos de percentagens sobre números conhecidos do passado.”

Já vimos que, no pensamento da Comissão Interpartidária, um órgão desta natureza “não poderá deixar de restringir-se às matérias de natureza econômica” e “o planejamento e a coordenação, no domínio econômico, poderão ser, com maior vantagem” realizados pelo Conselho Nacional de Economia.

Sugerindo, conseqüentemente, a referida Comissão, que o Conselho Nacional de Economia tenha sua organização alterada no sentido de que, além de sua função consultiva normal, possa exercer papel de órgão do planejamento no domínio econômico.

Temos, portanto, três soluções distintas para a satisfação de uma necessidade que todos reconhecem: a da constituição de um órgão de planejamento e coordenação.

#### LIMITES DO PROJETO DE REFORMA

Suscitadas assim brevemente as linhas gerais de divergência entre os estudos realizados, torna-se oportuno opinar sobre as mesmas.

Desde logo, quanto aos limites da reforma, é irrecusável que os reparos da Comissão Interpartidária se estribam em fundamentos respeitáveis.

De fato, um empreendimento dêsse porte não deveria ficar contido, no que tange às estruturas ministeriais na simples transposição de serviços existentes. Isso entretanto forçoso reconhecê-lo é uma contingência dos propósitos e dos imperativos — inclusive de tempo — que condicionaram o projeto base de estudos.

Um trabalho libertado de tais contingências e que não se contentasse com aquelas transposições exigiria, evidentemente, longo e acurado levantamento prévio, que identificasse a verdadeira linha definidora da divisão do trabalho, primeiro no âmbito de chefia direta do Executivo e, depois, no âmbito da atividade ministerial.

O projeto de reestrutura partiu, assim, da validade de uma situação de fato, que, todos sabemos, nem sempre corresponde à realidade dos imperativos governamentais e das necessidades do funcionamento da máquina administrativa. Como muito bem salientou o Professor Sá Filho, muitos serviços se têm criado entre nós “para atender a conveniências emergentes, sem que se cuidasse de adaptá-las à organização existente, nem de verificar se interferem com outros em funcionamento”.

Da crítica da Comissão Interpartidária participa, também, em outros termos, o Professor Sá Filho, em sua notável conferência sobre “organização administrativa brasileira”.

Registre-se, contudo, que os autores do projeto, conforme consta da respectiva justificação, manifestaram a intenção de “incluir na lei apenas as linhas mestras da nova estrutura administrativa; os pormenores, dentro de cada setor, constituem tarefa longa, a ser realizada gradual e permanentemente”.



Ainda o referido documento ressalva que “o projeto é apenas uma sugestão e um documento de trabalho para facilitar as atividades da Comissão Interpartidária que vai examinar o problema da reforma administrativa”.

Além disso, adotando a sugestão da Comissão, o projeto definitivo consigna um dispositivo autorizando o Poder Executivo e, expedindo os atos necessários à execução da lei, promover fusão, desdobramento, extinção, criação, transferência, organização ou reorganização dos Ministérios e órgãos integrantes ou auxiliares da Presidência da República, respeitados os limites das dotações orçamentárias.

#### NÚMEROS DE MINISTÉRIOS

Com referência ao aspecto básico do número de Ministérios, alimento a convicção de que o ponto-de-vista do General Juarez Távora é o mais acertado — desde que se encare o problema do ângulo frio dos imperativos da técnica e sem levar em conta outros fatores, inevitavelmente presentes num empreendimento dessa ordem.

Devo dizer o *porquê* da minha modesta opinião.

O eminente Professor SÁ FILHO, com a sua reconhecida autoridade moral e intelectual para analisar o assunto, afirmou recentemente que “Em relação ao número de Ministérios, não se patenteia a necessidade de ampliá-lo, senão o de melhor distribuir entre e agrupar dentro deles, os serviços públicos existentes”.

Considera o referido mestre, com muita oportunidade, que no regime parlamentar os Ministérios são mais numerosos “o que se explica pela necessidade da constituição do governo de Gabinete, oriundo do Parlamento, refletindo o pensamento multiforme dêsse”, enquanto no regime presidencial “o Executivo pessoal significa um governo mais forte, que deve distribuir por um número menor de Ministros as tarefas governamentais e administrativas”.

Estou, porém, com os que julgam que o número de Ministérios deveria não apenas ser mantido e sim também reduzido.

O oportuno argumento do Professor SÁ FILHO é apenas o primeiro de um conjunto de outros que levam a tal convicção.

É verdade que a matéria comporta divergências, sobretudo se a considerarmos tendo em vista a experiência de outros povos.

Nessa ordem de considerações, porém, ao lado de experiências que parecem reforçar a tese do grande número, há que registrar, outrossim, fatos que abonam o ponto de vista contrário — o da fusão. Exemplo: ainda agora, chegamos dos Estados Unidos a notícia de que ali se resolveu a integração, num só Ministério, dos serviços de Educação, Saúde e Bem-Estar.

Demais, há que enquadrar o assunto sob o ângulo da experiência e das realidades brasileiras — e êste me parece o ângulo decisivo em virtude de razões que adiante se examinarão.

De um ponto-de-vista geral, temos de considerar, desde logo, um princípio de organização: o do chamado “alcance de controle” e segundo o qual a ação do chefe não pode atingir mais que um número limitado de contatos.



É verdade, ainda, que os estudiosos, desde Fayol, não chegam a um acôrdo quanto ao número exato ou mesmo aproximado desses contatos, embora todos aceitem que há *um limite* para os mesmos, pois que a capacidade de dirigir pessoas não pode ultrapassar determinado número.

Esse princípio, segundo URWICK, encontra, no terreno psicológico uma correspondência: a do "alcance da atenção".

Enuncio, entretanto, o princípio a mero título ilustrativo, pois, como se assinalou, não há concordância quanto à sua aplicação específica. Há quem considere que, no campo governamental, pode ser fixado um limite de 10 a 12. Essa foi, por exemplo, a conclusão, em 1918, da Comissão do mecanismo governamental britânico, endossada por GRAHAM WALLAS.

Já o grande mestre FAYOL, que fixou as linhas gerais definitivas da teoria administrativa, dizia que um chefe, responsável por grande empresa, não deve ter mais que cinco ou seis contatos, opinião de que participavam LÉON BLUM quando afirmava ser aconselhável, para a França um primeiro ministro com um gabinete técnico, modelado segundo o gabinete britânico de guerra, que era composto de cinco membros.

Deixemos, portanto, o princípio, para examinarmos mais de perto o problema em nosso meio.

Se analisarmos um a um dos cinco elementos clássicos de FAYOL e que bem definem os componentes da administração — planejamento, organização, comando, coordenação e contrôle — creio que não será difícil concluir-se que, de todos êles, o que mais se destaca como fonte de problemas, entre nós, é o da coordenação.

Sua deficiência pronunciada e, em muitos casos, a sua própria ausência, é o fator responsável pelos desencontros de esforços, pela superposição, paralelismo ou dispersão de atividades, pelo desconhecimento recíproco, pela formação, cada vez mais intensa e definida, de núcleos isolados que julgam residir, em si próprios, a razão de ser da própria existência da máquina administrativa.

Ora, o aumento de Ministérios não será, evidentemente, o meio hábil para enfrentar o problema. Pelo contrário, a tendência será, talvez, no sentido de sua agravação, mormente se considerarmos que a medida, dadas as conclusões da Comissão Interpartidária aceitas pelo govêrno, vai coexistir com a supressão de um órgão próprio, previsto no projeto primitivo, de planejamento e coordenação.

A realidade brasileira é esta: coordenação deficiente ao longo de toda a escala hierárquica, a começar do escalão supremo — a Chefia do Poder Executivo.

Circunstância que não pode fugir ao observador da ação do Poder Executivo em nosso meio é a da ausência das reuniões ministeriais como instrumento de coordenação. Elas representam episódios esporádicos, para o atendimento de problemas emergentes, alguns ocasionais, quando deveriam constituir hábito sistemático, de um lado para que o Chefe do Govêrno pudesse coordenar, à oportunidade de exame e debate dos problemas, a ação governamental; de outro, para que os Ministros melhor conhecessem as dificuldades recíprocas, os assuntos que requerem interligação de esforços e, em síntese,



para que pudessem exercer a responsabilidade de cooperação em seu sentido horizontal.

Claro que as reuniões periódicas não significam o único instrumento de coordenação. Mas representam, sem dúvida, o seu instrumento eminente, aquele que permite resultados mais diretos e sensíveis.

Se é verdade que, como diz o Prof. SÁ FILHO, o regime presidencial, concentra nas mãos do Presidente maior soma de força, também é verdade que os problemas contemporâneos, pela sua complexidade e extensão, exigem que a chefia seja cada vez menos atuação pessoal e cada vez mais coordenação de esforços.

Ora, se essa tem sido a nossa experiência com 10 Ministérios, não é de crer que ela vá melhorar, a êsse respeito, com 14, exigindo atividade de coordenação bem maior, da parte do Presidente.

Todos os que já participaram de reuniões de auxiliares governamentais, no âmbito federal, estadual ou local, sabem que o êxito da coordenação varia na razão inversa do número de seus componentes, admitida, é claro, a invariabilidade de outros fatores.

Com um número menor de Ministros, os problemas já chegariam ao Presidente naturalmente "filtrados" pelo esforço de coordenação exercido no âmbito ministerial e, conseqüentemente, melhor equacionados em seus delineamentos gerais.

Tudo está, naturalmente, em que o primeiro estágio da aplicação do princípio da divisão do trabalho — o que determina o número de Ministérios — se processe com a observância do princípio da homogeneidade, no sentido de que cada Ministério abranja, realmente, assuntos que reünam o denominador comum de objetivos afins.

E neste passo, precisamente, é interessante acentuar a concordância quase absoluta, já assinalada, entre a classificação do plano Juarez Távora e as categorias genéricas de "assuntos" propostos pela Comissão Interpartidária e afinal adotadas pelo Govêrno no projeto encaminhado ao Congresso com a recente Mensagem Presidencial.

Isso significa, portanto, que não há divergência sobre o "ponto de partida" para uma maior concentração. Os "assuntos" definidos pela Comissão e endossados pelo Govêrno estão como que "sugerindo" que cada um dêles deve ser entregue a uma coordenação própria, anterior à coordenação do Presidente.

No regime presidencial, em que o Chefe do Govêrno vê acrescidas as suas responsabilidades de líder, precisa de instrumentos que tornem mais suave e efetivo o exercício das mesmas, de tal forma que possa concentrar o seu pensamento e as suas preocupações nos problemas capitais e isso, é óbvio, se tornará muito mais possível com a diminuição e não o acréscimo de seus contatos necessários e mais importantes.

É verdade que o projeto em curso transfere, da Presidência da República para os Ministérios, alguns Conselhos e Comissões, o que evidentemente não basta.

Não tenho dúvida, pois, em manifestar a convicção, pelos motivos expostos e ainda outros que seria longo enumerar, de que o plano Juarez Távora,



a êsse respeito, traçou orientação mais acertada e de que a Comissão Interpartidária poderia ter, com base nos "assuntos" que identificou, tomado rumo semelhante senão idêntico.

Vale recordar, a propósito, circunstância já assinalada anteriormente: a de que a experiência norte-americana tão invocada entre nós indicou a reunião, em um só Departamento (Ministério) dos assuntos relativos à Saúde, Educação e Bem-Estar Social.

#### ÓRGÃO DE PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO

Mas o grande número de Ministérios ainda seria mal menor se não coexistisse, como afinal coexistiu no projeto definitivo do Governo com a supressão de um órgão originariamente proposto: o Conselho de Planejamento e Coordenação.

Dispondo de um órgão dessa natureza o Presidente, mesmo com um número mais extenso de contatos Ministeriais, ainda poderia ver atenuados, em grande parte, os obstáculos ao seu esforço de coordenação, alguns de cujos aspectos poderia delegar ao referido órgão.

Sem êste, mas com um número limitado de contatos Ministeriais, também poderia, delegando certos aspectos de sua atribuição aos seus auxiliares diretos — os Ministros — e através de sistemáticas reuniões Ministeriais — ver atenuados aqueles óbices.

Mas simultaneamente com um número elevado de Ministros e a ausência de um órgão próprio de coordenação, é de ver que o problema somente tenderá a agravar-se.

Isso no que toca à coordenação. Quanto ao planejamento, os problemas conseqüentes não serão menores.

Tenho a convicção de que uma análise mais demorada de nossas dificuldades governamentais indicaria como responsável pelas mesmas, a deficiência de planejamento, numa ordem de importância imediatamente seguinte à de carência ou quase ausência de coordenação.

Refiro-me ao planejamento em grande escala, aquele que exige um plano-diretor a longo prazo, dividido em planos anuais, correspondentes aos diversos exercícios financeiros e cujo funcionamento esteja entregue a um órgão próprio, para que, inclusive, se possa obter a coexistência dos quatro característicos clássicos apontados por Fayol: unidade, continuidade, maleabilidade e precisão.

Ainda não temos, introduzido em nossa experiência governamental de todos os níveis, o planejamento como atividade sistemática. O chamado Plano SALTE (Saúde, Alimentação, Transporte e Educação) representou louvável tentativa mas que, como todos sabemos, não alcançou pleno êxito, entre outros motivos porque careceu, exatamente, de um órgão adequado em suas fases de elaboração e execução e também porque aquela primeira fase não se inspirou, como deveria inspirar-se, numa colaboração mais direta dos Ministérios.

Vale acentuar, neste passo, como observação de caráter geral, que a elaboração de um plano diretor a longo prazo e mesmo a dos planos parciais



correspondentes, não deve processar-se nem exclusivamente de cima para baixo, nem igualmente no sentido inverso. Em outras palavras: nem o plano deve representar a execução de diretrizes traçadas exclusivamente do alto, sem o apoio de elementos fornecidos pelos diversos escalões e nem deve caracterizar-se pela mera juxtaposição dos planos apresentados por estes. Sábida, a propósito, a lição de Dimock: O planejamento é um processo de dois sentidos; atua da base para o vértice e vice-versa. O percurso nos dois sentidos é indispensável. Por isso mesmo, DIMOCK afirma que o órgão de planejamento precisa ser o mais importante nas unidades governamentais maiores. E acrescenta: "Do que se necessita, antes de mais nada, é de coordenação. O planejamento dos recursos naturais, dos controles sociais e dos métodos administrativos já tem lugar, em muitos pontos, no governo federal. Mas torna-se claramente necessário um pequeno grupo de planejamento junto ao Presidente, projetando e coordenando o controle da ordem industrial e o funcionamento do governo."

Em linhas gerais, o planejamento, para seguir a orientação apontada, deveria percorrer, *mutatis mutandis*, as etapas que transcrevo de trabalho apresentado, em janeiro de 1945, por uma Comissão designada pelo DASP, para examinar diversas questões preliminares relativas à administração dos Territórios Federais, Comissão que tive a honra de presidir. Previa-se, naquela trabalho, a existência, em cada Território, de uma Comissão de Planejamento e Controle, constituída de um órgão deliberativo e de uma Secretaria Executiva. A elaboração do plano diretor deveria obedecer às seguintes fases:

1.<sup>a</sup> fase — Elaboração pelo órgão de planejamento de diretrizes básicas e sua apresentação às repartições territoriais.

2.<sup>a</sup> fase — Coleta e estudo, pelo órgão de planejamento, do material informativo.

Elaboração, pelas repartições territoriais, de suas propostas iniciais e remessa das mesmas ao órgão de planejamento.

3.<sup>a</sup> fase — Estudo, pelo órgão de planejamento, das propostas iniciais das repartições.

Elaboração, pelo órgão de planejamento, de um esboço do plano diretor.

4.<sup>a</sup> fase — Devolução, às repartições, de suas propostas iniciais, criticadas e retificadas de acordo com o esboço do plano diretor.

5.<sup>a</sup> fase — Elaboração, pelas repartições, de suas propostas definitivas de acordo com o esboço de plano diretor e remessa das mesmas ao órgão de planejamento.

6.<sup>a</sup> fase — Estudo, pelo órgão de planejamento, das propostas definitivas das repartições.

7.<sup>a</sup> fase — Elaboração do plano diretor.

Mas voltemos ao ponto de vista da Comissão Interpartidária, já agora adotado pelo projeto enviado ao Congresso, com a supressão do Conselho de Planejamento e Coordenação, previsto no projeto primitivo.

Já se viram, de um lado, as razões que levaram à propositura de criação do órgão e, de outro, as que determinaram a sua supressão.



Essas últimas não parecem inspiradas em bons fundamentos e, por isso, não convencem.

Com efeito, entende a Comissão que um órgão da natureza do proposto não poderá deixar de restringir-se às matérias de natureza econômica. Ora, o de que se trata não é de planejar somente as referidas atividades, senão o conjunto das que abrangem o complexo da missão governamental. Além do planejamento econômico, propriamente, referente à produção racional de riqueza, temos o físico, visando à conservação, desenvolvimento ou restauração dos recursos naturais, e o social, objetivando a melhoria das condições de existência da população, tudo sem falar no planejamento para fins militares.

Aliás a própria classificação das atividades governamentais, proposta pela Comissão sob a evidente inspiração do esquema Juarez Távora e afinal adotada no projeto definitivo do Governo, representa um argumento contrário ao que se examina, pois que ali se vêem, ao lado dos assuntos "econômicos", também os "políticos", os "sociais" e os "militares".

O Conselho Nacional de Economia — órgão de caráter eminentemente consultivo — não parece o indicado para as funções de planejador do conjunto da atividade governamental ou mesmo, restritamente, do planejamento e da coordenação no domínio econômico, ainda que submetido às adaptações sugeridas pela Comissão.

A sugestão proposta, esta sim, é que talvez acarretasse uma "complicação injustificável", pois que, a um Conselho criado e organizado para o exercício de funções consultivas, se acrescentariam funções de planejamento e controle, "devendo, quando no exercício das últimas, ser presidido pelo Chefe do Governo, com a presença dos Ministros de Estado encarregados dos assuntos econômicos". De nenhuma forma, portanto, tal adaptação ensejaria a existência de um órgão que conduzisse, sistematicamente, tão complexas atribuições.

Não hesito, pois, em também externar a impressão de que a proposta de criação do Conselho de Planejamento e Coordenação foi — como idéia sujeita, naturalmente, a reparos em seus pormenores — um dos pontos altos do primitivo projeto do Governo e a de que sua supressão representou, em consequência, uma das falhas, quicá a maior, do brilhante estudo apresentado pela Comissão Interpartidária.

Não me sobra tempo para proceder a um confronto — que seria necessariamente longo — entre os pontos de vista do General Juarez Távora e os do primitivo projeto do Governo, no que toca a constituição do órgão. Inclino-me, entretanto, pela solução que preveja, no mesmo, atividades deliberativas e técnicas, participando das primeiras, diretamente, os Ministros de Estado. Não será, talvez, a solução mais ortodoxa, mas a que melhor se coadune com a nossa realidade e que melhor permita o início de adoção, entre nós, do planejamento como atividade sistemática de governo. Claro que essa solução é apontada desde que pressuposta a adoção de outra: a de um número limitado de Ministérios.



## CONCENTRAÇÃO DO FUNCIONALISMO FEDERAL DO DISTRITO FEDERAL

À margem dos problemas da reforma administrativa e como aspecto dos mais importantes, embora ainda não devidamente focalizado nos debates até aqui travados, desejo pôr em relêvo a necessidade de uma presença mais efetiva da máquina administrativa federal em todo o território do País.

Já que se preconiza, acertadamente, o imperativo de centralizar a orientação, é também oportuno realçar um cuidado maior em descentralizar a execução.

A realidade de que a ação governamental, entre nós, ainda não ganhou suficiente amplitude e, pelo contrário, se concentra exageradamente nos grandes centros, notadamente na Capital da República, é destas que prescindem de demonstração, porque salta aos olhos de qualquer observador.

Se fôsse necessário documentar a afirmação, bastaria referência a um fato, bastante eloqüente: a expressiva concentração do funcionalismo federal na zona do Distrito Federal.

Tenho em mãos dados coligidos em 1949 e dando como fonte o DASP.

Apesar do tempo decorrido e de não abrangerem os mesmos tôdas as categorias de servidores não creio que os índices percentuais tenham sofrido alterações sensíveis, dado que o crescimento quantitativo da população de servidores não deve ter fugido, em muito, às proporções que a seguir serão apontadas.

Aquela época, mais de metade (cêrca de 55%) do funcionalismo federal estava lotada na cidade do Rio de Janeiro! Essa percentagem ainda seria mais elevada se considerássemos, nesse contingente, os funcionários lotados nos arredores do Rio (Niterói, Universidade Rural do km 47, etc.) e nas grandes Capitais (São Paulo, Belo Horizonte, Recife, Pôrto Alegre, Salvador, principalmente).

De todos os Ministérios, apenas 2 — o da Viação e o da Fazenda — acusavam maior percentagem de seus funcionários com lotação fora da Capital Federal. Os demais, inclusive os que, pela sua natureza, deveriam apresentar cunho acentuado de "interiorização", como os da Agricultura e da Educação e Saúde, tinham os seus funcionários, em sensível maioria, sediados no Distrito Federal: nada menos que 76,5% do segundo e 63,3% do primeiro.

Dir-se-ia que se trata, apenas, de uma concentração burocrática (que mesmo esta não se justifica), já que os funcionários técnicos estariam em grande maioria distribuídos pelo território nacional. Mesmo isso não corresponde à realidade, infelizmente.

Tomemos, como exemplo, a carreira de Agrônomo, cujas atribuições, é evidente, são das que, tipicamente, não devem ser exercidas, em grau acentuado, nos grandes centros. Pois bem, à referida data, quase 30% dos Agrônomos federais (incluídas as carreiras especializadas) estavam lotados na cidade do Rio de Janeiro. Se incluirmos os lotados no Estado do Rio (grande parte em Niterói e no km 47) teremos que êsse índice se eleva a quase 40 %. E a inclusão dos lotados nas capitais dos Estados certamente que deixaria margem ainda menor para os que exercem a função nas zonas rurais. Mais: o número dos lotados no Rio (sem falar em seus arredores) é praticamente



igual ao dos lotados em todo o Norte e Nordeste do país (Amazonas, Pará, Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Alagoas, Sergipe, Bahia) e mais nos Estados de Paraná, Santa Catarina, Espírito Santo, Mato Grosso e Goiás.

Fato expressivo, que também merece ser assinalado, é o de que a nossa Universidade *Rural* se encontra, praticamente, nos subúrbios do Rio de Janeiro.

Tudo isso faz até com que se desconfie de que a raiz etimológica de "Agricultura" acuse o significado não de "cultura da terra" mas, sim, "cultura do asfalto"...

Se considerarmos que, mesmo dos funcionários federais lotados no interior do país, grande parte tem como missão arrecadar tributos ou fiscalizar a execução de leis federais e não, efetivamente, prestar serviços, veremos crescer já de si impressionante expressão dos dados acima.

Enquanto isso, embora necessitando de atualização, os dados que compulsei, relativos aos EE.UU. acusam a modesta percentagem de 11,3% de funcionários lotados no Distrito Federal de Colúmbia. Dos funcionários do "Department of Agriculture" pouco mais de 20% se encontravam lotados na Capital.

É certo que a relocação do funcionalismo não resolveria, em si, o problema — que é decorrente de outros — embora fôssem possíveis e até francamente indicadas providências neste sentido, especialmente tendo em vista os futuros provimentos de cargos.

O problema está a exigir soluções de muito maior profundidade, a começar pela da interiorização da Capital Federal — condição preliminar de êxito, em meu modesto entender, da própria reforma administrativa, senão do conjunto dos grandes empreendimentos nacionais. É assunto que certamente terá sido abordado, de maneira magistral, por um dos maiores e mais autorizados propugnadores da idéia — o eminente Dr. Teixeira de Freitas, nome que pronuncio com o respeito e a admiração devidos a um dos valores morais e intelectuais mais destacados de nossa vida pública.

Trata-se, de resto, de velho imperativo constitucional, a que a lei ordinária já cuidou de dar início de cumprimento e que todos esperamos seja levada, tão breve quanto possível, a bom termo, com espírito público e coragem, dentro da indispensável firmeza e honestidade de propósitos, para que se consiga, afinal, a solução geopolítica que atenda aos grandes interesses da nacionalidade.

Minha convicção, neste sentido, ainda mais se alicerçou depois de mais de ano e meio de experiência na administração local — como Secretário Geral de Administração da Municipalidade — e quando pude sentir, de perto, que não apenas o interesse geral do Brasil, mas o próprio interesse da terra carioca, estão a exigir a mudança da Capital. De um lado, os grandes problemas locais têm sua solução dificultada porque se emaranham na trama de poderosas influências e de outro o Governo da República tem sua atenção inevitavelmente tomada pelas dificuldades municipais que, ainda as mais simples, logo se transformam em verdadeiros problemas ou "casos" nacionais.



## PROBLEMAS DE FUNCIONAMENTO

Vejamos, agora, o tema relativo ao funcionamento da máquina administrativa, assunto em que não posso tocar senão por alto, dado o caráter destes comentários.

Ele é, entretanto, sob certo prisma, o mais importante de todos, embora decorrente das soluções dadas aos outros dois aspectos: o da estrutura e o do pessoal. De qualquer forma, penso que a racionalização funcional deve ser atacada simultaneamente com a da racionalização estrutural, até mesmo porque dificilmente se procede a uma perfeita aplicação do princípio da divisão do trabalho — o mandamento mestre da organização — sem que se atente para o funcionamento dos setores em que a mesma se integre.

Através da racionalização funcional é que a clientela do serviço público “sente”, realmente, os efeitos de uma reforma. Nos “guichets” das repartições, verificando que os seus interesses encontram andamento mais rápido e equitativo, é que o povo ajuíza, afinal, da excelência de quaisquer providências de racionalização.

E este tem sido, forçoso é reconhecer, o grande e permanente desafio a todos os propósitos de reorganização administrativa entre nós como também tem sido aquele aspecto em que se têm colhido menores resultados. O empreendimento reorganizador, iniciado em 1936, com a Lei 284 a que se seguiu, em 1938, a criação do DASP, atingiu objetivos de grande alcance, seja padronizando vencimentos, esquematizando carreiras no sentido de profissionalizar o pessoal, dando efetividade ao sistema do mérito, aperfeiçoando a técnica orçamentária, padronizando e especificando o material, etc.

Mas os resultados têm tido muito menor expressão, vamos dizer mesmo que insignificante, no que tange à racionalização das operações administrativas. É que os obstáculos também têm sido tremendos a esse respeito e o problema requer soluções a longo prazo, condicionadas por um preparo longo e diretamente ligadas, como se verá adiante, à obtenção de um elevado moral de grupo no seio de todo o funcionalismo, através de persistente esforço educativo.

Além de uma insuficiente e não generalizada adoção de normas racionalizadoras, duas causas se destacam, entre outras, na gênese do problema:

- a) arraigado apêgo ao papelório, ao nosso clássico “processo” e
- b) marcada tendência para um controle predominantemente *à priori*.

Nosso pendor, senão verdadeiro afeto, ao papel é qualquer coisa de comovente. Nada se movimenta, nas repartições, sem o “processo” devidamente capeado e autuado, com as suas “juntadas”, informações se repetindo, “visitos”, encaminhamentos, despachos interlocutórios, tudo caminhando em meio a uma infinidade de protocolos, externos e internos, e terminando na guarda de papéis, muitas vezes sem finalidade.

Todos conhecem a velha anedota do chefe, a quem se propôs a incineração de um papelório velho e sem qualquer utilidade e que, depois de maduramente meditar, despachou: “De acôrdo, extraíndo-se cópias autênticas de todos os documentos...”

Tive conhecimento recente de um fato, que não é anedota e em que um chefe, decidindo proposta semelhante, também se mostrou de acôrdo, condi-



cionando, entretanto, a incineração, é verdade que não à cópia autêntica, mas ao relacionamento de todos os documentos...

Outra tendência marcante, em nosso meio, é até certo ponto responsável pela primeira, é a do controle sempre ou quase sempre *a priori*, do controle que se orienta mais para as pessoas do que para os fatos, do controle que se superpõe ao controle anterior. A presunção é sempre a de que o indivíduo não cumprirá o dever sem que se o peie, adequadamente, num sistema de contenção e vigilância prévia. Tudo, afinal — o que é mais de acentuar — para que o controle não apresente, como geralmente não apresenta entre nós, seus dois requisitos primaciais: o de ser oportuno e o de ser acompanhado de sanções.

O registro desses fatos, que ninguém poderá contestar, não significa puro negativismo, mas uma verificação realista daquilo que o organizador de nossos serviços públicos tem de enfrentar, para atingir o objetivo da racionalização do funcionamento da engrenagem administrativa.

Essa é tarefa, repito, a longo prazo, exigindo o amadurecimento de uma nova mentalidade, o desenvolvimento de acentuado espírito público e a formação de uma nova "atitude": a de que o funcionário deve ser, na verdade, o "servidor" do público, o empregado da Nação, aquele que presta serviços a uma clientela que custeia, com o sacrifício financeiro dos tributos, a manutenção da máquina burocrática.

É tarefa que depende, inclusive, da solução de um problema que examinaremos no capítulo final desta palestra: o referente ao elemento humano como terceiro e predominante fator da racionalização.

É de justiça realçar que as medidas incorporadas nas "Disposições Gerais" do projeto de reforma administrativa — a que já fiz referência na síntese da mesma — visando ora a simplificar, ora a descentralizar, ora a reforçar a autoridade e responsabilidade delegadas, tôdas, se adotadas afinal e corretamente cumpridas, muito contribuirão para atenuar, em diversos de seus aspectos, os entraves que se vêm antepondo ao funcionamento racional da administração pública.

#### CLASSIFICAÇÃO DE CARGOS

Devo agora abordar o mais agudo, o mais premente, o mais decisivo de todos os nossos problemas de racionalização administrativa: o do pessoal.

Diz um líder industrial norte-americano, citado por MARSHALL DIMOCK que "If government could secure the right men with the right kind of brains and hability, no task would be too great". E acrescenta o próprio Dimock: "O Governo não é melhor do que sua administração. Se a sua máquina e o seu pessoal forem adequados, a tarefa será realizada satisfatoriamente; de outra forma, não o será".

Reconheçamos, antes de mais nada, que o esforço continuado do Governo desde 1936, com breves lapsos, em matéria de administração de pessoal, produziu inegáveis frutos. Dêles destaque, exemplificativamente, e com os de



maior categoria: providências adotadas, desde a Lei 284 de 1936, no sentido de padronizar os vencimentos e adotar princípios uniformes para a regulamentação da vida funcional; fixação do critério da profissionalização; estabelecimento de bases concretas para o sistema do mérito através dos concursos e provas de habilitação; ensino administrativo em larga escala, por meio de Cursos, debates, viagens de aperfeiçoamento etc., e combate ao velho sistema do "pistolão".

Tudo isso representou, entretanto, um preparo de terreno para tarefas de ainda maior envergadura: a classificação de cargos com a conseqüente adoção de um plano racional de pagamento, e a formação de chefes.

A classificação de cargos está agora sendo conduzida, pela primeira vez na administração federal, com a observância dos critérios racionais que a devem presidir. É, como se sabe, a fase fundamental e preliminar de tôdas as demais fases de administração de pessoal. Bem classificados os cargos é que se poderá corretamente recrutar e selecionar o pessoal, aperfeiçoá-lo, promovê-lo, readaptá-lo, estabelecer sistemas equitativos de pagamento, etc.

Sem o cuidado básico da definição das atribuições, deveres e responsabilidades de cada cargo não se pode, na verdade, "profissionalizar" o pessoal, com o estabelecimento das respectivas "carreiras".

Como bem acentua a publicação n.º 1 da "Comissão de Plano de Classificação de Cargos":

"Ainda não tem, infelizmente, o serviço federal *classificação de cargos* no sentido que interessa à administração de pessoal.

"No sistema atual a denominação do cargo muitas vezes não nos dá a menor idéia das tarefas do respectivo ocupante e o acesso dêste numa "Carreira" significa, apenas, vencimento ou salário melhor, pois que, de modo geral, continua fazendo a mesma coisa. Um Oficial Administrativo "L", por exemplo, se diferencia de um "J" tão somente porque recebe mais; na realidade, pode estar executando a mesma tarefa.

"Uma vez classificados os cargos, na administração civil, o servidor, enquanto permanecer na mesma *classe* de sua carreira, poderá melhorar de salário ou vencimento, mas apenas como decorrência do tempo de serviço ou outro fator (*promoção horizontal*); do momento, entretanto, em que tenha acesso a um nível mais elevado de sua carreira (*promoção vertical*), além de perceber maior retribuição financeira, passará a exercer atividades de maior complexidade e importância. E este acesso estará também condicionado à aferição de sua capacidade para o exercício de funções mais elevadas. Conseqüentemente, outras perspectivas de carreira se abrirão ao servidor na sua vida funcional."

Mas o que desejo realçar, sobretudo, neste momento, é a responsabilidade da ausência da classificação de cargos pelo estado de insatisfação, hoje característico na massa de servidores federais e pelo verdadeiro clamor reivindicatório que se ouve por todos os lados. Verdade que este é apenas um dos



fatores condicionantes da situação, como adiante se verá. De qualquer forma, porém, é preciso reconhecer, como ainda assinala a referida publicação que “Pouco de poderá fazer para a correção desses males sem o auxílio de um plano de classificação que, reunindo os cargos em grupos homogêneos, quanto à complexidade e responsabilidade das funções, permita situá-los convenientemente numa escala de pagamento”.

Sem a classificação de cargos, enfim, não será possível a aplicação do salutar princípio de pagamento igual para trabalho igual.

A Comissão designada pelo Governo para levar a cabo tão importante tarefa — e da qual faço parte — está trabalhando intensamente e não poupa esforços para entregar, como certamente entregará, o resultado de seus trabalhos dentro do prazo marcado pela lei. Já se elaboraram e se encontram em fase de distribuição questionários individuais cuidadosamente preparados, treinam-se intensivamente elementos de cada Ministério para a orientação do preenchimento e posterior coleta dos mesmos e também está em vias de conclusão o esquema geral que presidirá à classificação de cargos — etapa preliminar, como se sabe, da posterior revisão dos níveis de vencimentos do funcionalismo civil da União.

Não são poucos os óbices que se enfrentam, inclusive como conseqüentes da ausência de recursos próprios, negados, em hora de inspiração menos feliz, pela Câmara dos Deputados.

#### PRIVILEGIADOS DA FUNÇÃO PÚBLICA

O maior e mais grave, entretanto, de todos os obstáculos, é representado pela perturbação do mercado de trabalho, por força de fatores que a seguir tentarei rapidamente analisar e comentar.

Trata-se de problema sério, que deveremos enfrentar, não à moda do avestruz, escondendo a cabeça para não vê-lo, mas encarando-o de frente, reconhecendo o seu significado, dissecando-o em seus elementos componentes, esboçando as medidas próprias ao seu combate e afinal adotando-as.

O General Juarez Távora já o antevira em seu trabalho, embora à luz de apenas um de seus fatores — a ampliação desnecessária dos quadros do pessoal. Previa êle, com efeito “baixo rendimento de produção e remuneração relativamente alta, e cuja estabilização funcional, por via de dispositivos legais de favor, poderá conduzir-nos, em épocas de crises financeiras, a impasses insuperáveis”. Com a ressalva de que a “remuneração relativamente alta” somente diz respeito a determinadas classes de servidores, êste é o quadro que, realmente, está ameaçando desenhar-se.

O Prof. SÁ FILHO, a seu turno, em sua conferência, também acentuou como “deplorável” o índice de 51%, no Orçamento da União, dos gastos de pessoal sobre a Receita. Essa percentagem, aliás, é, na realidade, ainda mais elevada, pois que também se paga pessoal pela Verba Global de Serviços e Encargos.

Mas não é êste aspecto o que mais deve impressionar o estudioso do fenômeno.



O que se nota, como sintoma alarmante de mal ainda maior, é a gradativa formação de uma verdadeira casta de privilegiados da função pública, o surgimento, pela primeira vez em nossa história administrativa, de um grupo de milionários com o recebimento de polpudos atrasados e pingues vencimentos, a corrida desordenada para os salários altos, o desequilíbrio cada vez maior do sistema de pagamentos, a onda de reivindicações administrativas, legislativas e judiciárias, a insatisfação e o mal-estar que tudo isso acarreta na massa do funcionalismo com a resultante quebra do respectivo moral, a preocupação absorvente e prejudicial de reivindicar por tôdas as formas e até, como já se viu, "jornadas de protesto" e ameaças de greve.

#### OS SALÁRIOS ALTOS DA P.D.F.

Na gênese do problema encontraremos, em primeiro plano, a situação criada no âmbito do funcionalismo da Prefeitura do Distrito Federal. Em julho de 1951, falando na Escola de Estado-Maior do Exército, acentuei a influência dos salários principescos da Prefeitura no mercado de trabalho do Distrito Federal e mostrei como a onda reivindicatória que ali se processava e ainda se processa em ritmo cada vez maior, acabaria gerando movimentos idênticos no seio do funcionalismo federal. Os fatos vieram, infelizmente, confirmar aquelas palavras.

Nem poderia ser de outra forma, pois, como se viu antes, mais da metade do funcionalismo federal está lotada nesta cidade e acabaria por inevitavelmente sofrer a influência do estado de coisas criado na Prefeitura.

Não preciso descrever, aqui, êsse estado de coisas, de todos sobejamente conhecido e que já tem sido objeto de amplos comentários na imprensa e no rádio. Eu mesmo já tive ocasião de escrever uma série de 32 artigos sobre o assunto, em matutino desta Capital.

Vale recordar, entretanto, ilustrativamente, que há, no momento, cerca de 300 funcionários municipais já recebendo ou com direito assegurado a receber vencimentos superiores aos dos Ministros de Estado, Oficiais Gerais, Ministros do Supremo Tribunal Federal e membros do Congresso Nacional. (1) Isso por enquanto, pois que há uma perspectiva imediata para que êsse número seja acrescido de perto de uma centena, inclusive extranumerários admitidos há poucos meses com o salário de 6.000 cruzeiros mensais. Note-se que em maioria, os que ascendem, por força de decisões judiciais, a tais alturas, tornam-se desde logo milionários e alguns bilionários, desde que muitos vêm assegurada tal situação a partir de 1940.

O exemplo mais recente é dos Chefes de Seção, em número aproximado de 90 que ganharam uma ação para perceber 26.000 cruzeiros mensais. Receberão, em conjunto, cerca de 200 milhões de cruzeiros, de atrasados, tocando, a cada um, conforme o tempo de serviço, de 2 a 3 milhões de cruzeiros. Ora, aquela importância de 200 milhões supera a de muitos orçamentos estaduais e daria para custear, no Distrito Federal, durante três exercícios financeiros, os serviços de águas e esgotos para uma população de 2.500.000

---

(1) Esta era a situação em 1953, quando foi pronunciada a conferência.



habitantes! Isso é, apenas, um exemplo entre outros que poderiam, com vagar, ser apontados.

Mas o que se mencionou ainda não é tudo. Porque pende de decisão final do Judiciário uma tese que, se definitivamente aceita, terá resultados catastróficos — a de que, apesar de já extinto, ainda pode ser restabelecido na Prefeitura, o regime de remuneração mista. Sem embargo de a proposição ter sido julgada “absurda”, em acórdão, aliás brilhante, do 4.º grupo das Câmaras Cíveis reunidas no Tribunal de Justiça local, é possível que seja finalmente vitoriosa. Se tal acontecer, sucederá também, simplesmente, que um grupo de funcionários ascenderá à casa dos 86.000 cruzeiros mensais, com o recebimento de fabulosos atrasados. Na sua esteira, como sempre acontece, e por força da interpretação de auto-executabilidade do art. 40 da Lei Orgânica do D.F. (“A lei estabelecerá o critério de igual remuneração para cargos ou funções de idênticas atribuições e responsabilidades”), irão paulatinamente muitos outros. E a perspectiva será, apenas, a de algumas centenas ou, no mínimo, mais de uma centena de funcionários, recebendo vencimentos superiores aos subsídios do próprio Presidente da República!

Note-se, mais, que a ordem de grandeza da centena poderá atingir à casa do milhar (com relação aos que recebem vencimentos privilegiados), bastando recordar, a propósito, que numerosos Oficiais Administrativos já tiveram direito assegurado — se bem que em decisão que talvez penda de recurso, a acompanhar, de perto, os já vitoriosos Chefes de Seção. Aliás, na P.D.F. a vitória de um grupo sempre deflagra reivindicações sucessivas de outros grupos.

Estou dando alguns exemplos, porque a descrição de todo o quadro existente é realmente de estarrecer. Além do mais, não tenho dados atualizados para descrever, com precisão, aquêles quadro, pois os que possuo remontam a dezembro de 1952, data em que deixei a Secretaria Geral de Administração da Municipalidade.

A corrida para os salários altos, na Prefeitura, desenvolve-se em ritmo acelerado e isso pude verificar, de junho a novembro de 1952, através de tabulações mensais dos pagamentos superiores a 8.000 cruzeiros. O confronto da última tabulação que possuo, com a que se pudesse obter agora, seria naturalmente bastante expressivo.

#### AS CAUSAS DO FENÔMENO E SUA REPERCUSSÃO NA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL

Não desejo, nem seria oportuno — porque fugiria ao objetivo central dêste trabalho — identificar responsabilidades que, como demonstrei em diversas oportunidades, se diluem no âmbito dos 3 poderes.

Mas vale destacar algumas causas principais do fenômeno, já que o mesmo está se projetando, como há muito previ, no âmbito de administração federal. Entre as mesmas, a meu ver, podem ser incluídas:

- a) ausência de adequada classificação de cargos;
- b) arbitrariedades, favoritismo e abusos de administração sucessivas
- c) legislação tumultuária e de favor;



d) espírito privatista e excesso de liberalismo dominando as decisões judiciais; finalmente,

e) regime de participação do funcionário na arrecadação do Estado.

Registre-se, aliás, que antes mesmo da apontada influência do mal da Prefeitura na administração federal, o problema aqui já se desenhava, independente disso, em alguns aspectos. É o caso, já antes existente, dos fiscais de Imposto de Consumo e o dos funcionários lotados em repartições alfandegárias, que todos de há muito vêm percebendo retribuição principesca. A influência que desejo acentuar é a que inspirou a onda reivindicatória a que me referi.

A Exposição de Motivos do DASP, incorporada à Mensagem n.º 123, de 30 de março dêste ano, com que o Senhor Presidente da República propôs ao Congresso Nacional a modificação do texto do art. 40 da Lei Orgânica do Distrito Federal, afirma textualmente:

“Não seria possível conduzir a bom termo a tarefa que o Estado dos Funcionários Públicos Civis da União determinou fôsse realizado no prazo de dois anos, por intermédio de Comissão já constituída por Vossa Excelência, sem que paralelamente se adotassem medidas de contenção à influência perturbadora dos salários da Prefeitura, os quais geram reivindicações e permanente insatisfação no seio do funcionalismo federal.”

A referida Exposição de Motivos assinala, ainda, em outro trecho, que “Há um desnível aceituado entre a retribuição de diversos cargos e carreiras técnicos e burocráticos da Prefeitura e da União, o que acarreta integral subversão de uma hierarquia que, naturalmente, deve decorrer dos níveis federativos”. Vale acentuar, neste passo, que a influência perturbadora assinalada não parte, apenas, da Prefeitura, mas também, embora em proporções mais limitadas, de alguns salários pagos pelo Estado de São Paulo.

Dir-se-ia que a situação apontada, de uma corrida para os salários privilegiados, como decorrência de fontes inestancáveis, nada mais representa que, afinal, o reconhecimento de “direitos líquidos e certos”. Assim não é, porém, senão em pequena proporção.

Em primeiro lugar, não é de crer que estivesse no espírito da maioria das leis, mesmo as de favor, assegurar a existência e o sucessivo crescimento de uma legião de milionários da função pública, o que, de resto, contraria, visceralmente, o postulado democrático do “maior bem para o maior número”, e a conseqüente ausência de privilégios. Em segundo lugar, as decisões ocasionadoras de tal estado de coisas têm sido objeto de acentuada controvérsia na própria Justiça. Tenho em mãos alguns acórdãos que fulminam, literalmente, teses vencedoras em outros setores do Judiciário. Depois, muitas decisões de efeito calamitoso resultam de maiorias precárias, quando não ocasionais nas Câmaras Julgadoras. É o caso, por exemplo, da referida ação dos Chefes de Seção, em que o “score” foi de 3x2. Os Oficiais Administrativos tiveram ganho de causa, numa das Câmaras do Tribunal e perderam, unânimeamente em outra.

Estou mesmo convencido de que uma atuação firme e corajosa dos poderes competentes, inclusive através da interposição, em sentenças transitadas



em julgado mas que decisões posteriores da própria Justiça julgam “absurdas”, de ações rescisórias, restauraria, pelo menos parcialmente, muitas situações .

Na administração federal como dizia, já se sentem os reflexos da situação criada na P.D.F. A rendosa e absorvente atividade reivindicatória, estruturada em bem articuladas organizações, já estende os seus tentáculos para o âmbito da União. Os “mandados de segurança” surgem cada dia, abrangendo mais de um milhar de interessados. É recente o mandado de segurança que assegurou a alguns fiscais de imposto de consumo remuneração superior ao subsídio do Presidente da República. E a onda vai crescendo, tornando mais extensa uma situação até aqui relativamente limitada. É também de todos conhecido o panorama de escândalo criado pelos chamados “OO de penacho”, em que se viu, da noite para o dia, uma massa de centenas de servidores ascenderem ao nível de 9.900, com recebimento de atrasados individuais de centenas de milhares de cruzeiros.

#### REGIME ANACRÔNICO DE PARTICIPAÇÃO NAS MULTAS FISCAIS

Cabe destacar aqui, para ligeiro exame, uma das causas do fenômeno: a participação dos funcionários nas multas fiscais, estranha e anacrônica revivência de uma tradição reinol que não mais se justifica. Ao invés de se retrair, firma-se a orientação de que os impostos de renda, de consumo, de importação e do selo não podem ser arrecadados sem que os agentes do fisco participem dos mesmos. Parte-se do pressuposto, a meu ver falso, de que, sem isso, o agente do fisco não pode cumprir o seu dever. O médico que zela pela vida humana, o advogado que se responsabiliza pelo estudo da exegese das leis, o engenheiro que cuida da segurança material, o contador que se mantém atento à expressão das cifras, o servidor, que guarda segredos de Estado, todos podem cumprir a sua missão, à base de percepção do vencimento mensal. O agente do fisco, esse não.

Trata-se, como disse, de uma tradição reinol, dos tempos em que o preposto do Rei, estranho à sua Corte ou ao seu quadro de auxiliares, contratava a cobrança dos impostos, arcando com os ônus decorrentes, notadamente a reação dos súditos, que não se conformavam com um sacrifício financeiro normalmente destinado aos empreendimentos de guerra ou à manutenção dos faustos da Corte. E' lógico, portanto, que a tais prepostos se atribuisse uma parte do montante da arrecadação.

Mas é também bem claro que a situação atual é inteiramente diversa. Hoje, não apenas o agente do fisco mas toda uma organização se movimenta no sentido da arrecadação. Um grupo restrito e privilegiado, porém sem quaisquer dos ônus que deram origem, nos tempos de antanho, àquela prática, contando com leis disciplinadoras da atividade fiscal, com a discriminação pormenorizada dos deveres do contribuinte, com todo um extenso aparelhamento a seu serviço, usufrui benefícios de exceção.

Urge romper, definitivamente, com tal procedimento, de um lado incompatível com o princípio de equidade que deve orientar, entre outros, o plano de pagamento e de outro com as normas modernas de administração científica.



Alega-se que "a abolição radical e abrupta dessa prática pode resultar em substanciais prejuízos para o Erário". Ainda não vi apresentarem-se razões ou exporem-se fatos que documentassem tal afirmação. Mas admitamos, para argumentar, que assim fôsse.

Seria, então, como aliás é de qualquer forma, o caso de alterar substancialmente o aparelho arrecadador, fazendo com que êle repouse, não na atividade pessoal do agente do fisco, como acontece atualmente "et pour cause", mas, sim, no controle indireto, num sistema cadastral que permitisse, com vantagem sobre o atual, o exercício da atividade fiscalizadora em seus principais aspectos, na simplificação da legislação aduaneira etc.

O que não se pode é ficar eternamente nesse verdadeiro círculo vicioso atual: não se abole a prática, porque (vamos ainda aqui admitir a hipótese) a arrecadação seria prejudicada; e nem se modifica o atual sistema de controle à base da atuação pessoal do agente do fisco, porque, como é óbvio, desapareceria essa fonte de privilégio e exceção, que tanto mal-estar vem causando no seio da massa de servidores.

É melancólico verificar que, por exemplo, a arrecadação do Imposto de Renda vai tendendo para o mesmo caminho da do Imposto de Consumo e do de importação, embora com atenuantes que, nem por isso, retiram do sistema o seu caráter de privilégio e exceção.

O contato direto com as arcas do Tesouro, conforme já assinalei em outra oportunidade, como que inspira um estranho direito: o de receber mais, bem mais, que os demais servidores.

Note-se, neste sentido, como são disputadas as lotações no Ministério da Fazenda. O DASP já assinalou, certa feita, em documento público:

"Há uma verdadeira corrida do funcionalismo para as vagas de lotação das Alfândegas, quando se fazem os concursos, os candidatos se dirigem pressurosos a êste Departamento para solicitarem suas indicações para o Ministério da Fazenda e, uma vez indicados, exercem tôda a sorte de pressão sobre o Diretor do Pessoal daquele Ministério no sentido de obterem sua designação para uma Alfândega. Os funcionários que já pertencem ao Ministério da Fazenda disputam de tal forma uma vaga na Alfândega que duas situações anômalas já se criaram no decorrer dos últimos anos daquele Ministério: a chamada "lotação suplementar" e a ida para a Alfândega de funcionários que deixam cargos de direção ou chefia no Ministério."

#### PROVIDÊNCIAS ATÉ AQUI ENCAMINHADAS

Sinto, no ar, uma pergunta: mas que se terá feito, até aqui, para conjurar os males apontados em tão grande extensão?

Podemos relacionar, no âmbito das administrações federal e local as seguintes medidas e providências, além da já mencionada classificação de cargos:

a) Remessa, pelo ex-Prefeito João Carlos Vital, da Mensagem n.º 107, de dezembro de 1951, encaminhando projeto que, entre outras, adotava a



providência de fixar um "teto" para o funcionalismo municipal, com base no vencimento dos Secretários Gerais, reduzindo os vencimentos que o ultrapassassem. O projeto não teve qualquer andamento na Câmara de Vereadores.

b) Proposta do atual Prefeito ao Presidente da República, no sentido de se dar nova redação ao art. 40 da Lei Orgânica. O Chefe do Governo, depois de ouvir o Ministério da Justiça e o DASP enviou ao Congresso, em março do corrente ano, a Mensagem já referida nesta palestra, acompanhada do respectivo projeto de Lei. Não estou informado do andamento do mesmo, mas seria de desejar que êle merecesse tratamento de urgência, pois cada dia que se passa tornam-se mais graves as conseqüências da aplicação que o Judiciário vem dando ao mencionado dispositivo, entendendo-o como auto-executório, sem embargo de algumas brilhantes decisões em contrário e, de outro lado, está se processando, como se sabe, nova reestruturação geral do funcionalismo, a qual, sem as normas previstas na Mensagem Presidencial, poderá constituir-se em nova fonte de problemas. ((2) Há, mesmo, articulações que se processam em ritmo veloz, com o receio de serem atingidas pela nova Lei. Vale ainda transcrever, a respeito da referida Mensagem, as seguintes oportuníssimas palavras do ex-Ministro da Justiça, Dr. Negrão de Lima, também ex-Secretário Geral da Administração da Municipalidade:

"Com fundamento naquele artigo foram já deferidas numerosas majorações de vencimentos, considerando-se como iguais e com direito a igual ordenado, funções apenas parecidas em suas responsabilidades e atribuições e outras com alguns pontos de contato, apenas, nas tarefas consignadas aos respectivos ocupantes.

Tais decisões não somente acarretam para os cofres municipais uma impressionante despesa burocrática, mas infundiram na atmosfera dos servidores do Distrito um estado de permanente insatisfação, como conseqüência de injustificáveis desníveis de vencimentos, que dia a dia se agravam, gerando-se o desestímulo na parte daqueles que não lograram obter as mesmas vantagens conseguidas por outros colegas na base de uma interpretação larga e generosa da legislação em vigor.

Esse estado de coisas tornou-se ainda mais agudo pelo fato de haver o poder judiciário, atendendo a leis anteriores que considerou em vigor, fixado em padrão elevado o vencimento de algumas classes de funcionários, de sorte a estabelecer para equiparações que já foram deferidas e para reivindicações futuras, um ponto exagerado de comparação e referência, que não podia estar evidentemente incluído na vontade do legislador que redigiu e aprovou o artigo 40 em apêço."

c) Tentativa de revisão, empreendida logo no início do Governo atual, das "Tabelas Únicas" que, como se sabe, ensejaram muito favoritismo e possibilitaram o ingresso em massa no serviço público sem a aferição do mérito, isso num momento em que as nomeações estavam suspensas, mesmo as de candidatos habilitados regularmente em concurso. Mas a tentativa não pôde

---

(2) O projeto referido já foi transformado em Lei.



ser levada avante. Embora o assunto tivesse despertado, por ocasião dos abusos, um grande clamor da imprensa, no momento em que se tentou remediá-lo houve clamor em sentido contrário e, o que é mais de assinalar, resistência dentro de diversos setores do próprio Governo. O resultado é que houve recuo e tudo ficou na mesma, dando causa, inclusive, a uma série de mandados de segurança de funcionários que se sentiram direta ou indiretamente prejudicados com a permanência da situação criada pelas referidas Tabelas Únicas.

d) Criação de uma Comissão Especial para rever a situação decorrente de abusiva aplicação pelas autoridades administrativas, da Lei n.º 200, de 1947, e que deu origem a uma verdadeira avalanche dos chamados "OO de penacho". Não estou informado do andamento dos respectivos trabalhos, mas é de esperar-se que eles produzam algum resultado.

e) Da parte do Congresso Nacional é de justiça ressaltar uma providência oportuníssima e que bem documenta como os nossos legisladores já vêm sentindo o caráter agudo do problema. Refiro-me ao seguinte dispositivo, introduzido no Projeto da Lei do Abono:

*"Nenhum servidor da União, com exercício no território nacional, poderá perceber importância superior à dos vencimentos estipulados em lei para os Ministros de Estado."*

Seria, como se vê, a aplicação, na esfera federal, da providência que o Prefeito João Carlos Vital propusera no âmbito local.

Infelizmente o Governo, em face das ponderações do Ministério da Fazenda, vetou o dispositivo, de tão grande alcance moralizador e técnico. E' de registrar, entretanto, que o Congresso Nacional, apreciando o veto, reiterou o seu ponto de vista, desde que a maioria o rejeitava e êle sòmente foi aprovado porque a sua recusa não reuniu o "quorum" necessário.

O projeto que acaba de ser enviado pelo Governo ao Congresso, regulando a participação das multas fiscais, apenas atenua mas não resolve o mal.

#### PRIORIDADE DOS PROBLEMAS DE PESSOAL

De tudo decorreu a convicção, que transmito de coração aberto, de que todos os esforços de racionalização administrativa entre nós, relativos à estrutura e ao funcionamento dos serviços públicos, à reforma administrativa enfim, tudo isso apresentará resultados precários e limitados se não se enfrentarem, com coragem, desprendimento e espírito público, os problemas de pessoal a que aludi.

Maior ou menor concentração de Ministérios, adoção destes ou daqueles métodos de trabalho, descentralização em grau mais ou menos acentuado, tudo estará na dependência decisiva do fator humano — e êste é o grande problema de nossa realidade administrativa. Nenhum empreendimento de reforma atingirá objetivos estáveis, em meio a uma atmosfera de permanente insatisfação entre os servidores, dentro de um panorama de privilégios e desigualdades, atuando num ambiente de subversão da hierarquia funcional, e contando com uma política de salários que não se atenha aos rigorosos dita-



mes da Justiça Social. Nem será possível preparar e formar os reorganizados, dirigentes e orientadores da máquina administrativa, num sistema em que as atividades de pesquisa, planejamento e comando se obscurecem, em termos de retribuição financeira, ante as de simplesmente multar.

Será inteiramente ilusório, por outro lado pretender a consecução dos objetivos primaciais da reforma, tendo a conduzi-la, nos escalões da execução, uma massa de servidores cujas atividades e preocupações absorventes sejam as de bater às portas dos 3 poderes para apresentar reivindicações sob alguns aspectos justos e sob outros visando diminuir a enorme distância que cada vez mais separa o grosso do funcionalismo dos grupos privilegiados, cujo crescimento intensivo e extensivo, é cada vez maior.

Se carreguei em algumas côres ou se emprestei demasiada ênfase a alguns aspectos — e não creio que isso tenha acontecido — tudo se deve à emoção de quem tem sentido o problema de perto, em tôda sua crueza e de quem tem observado os seus reflexos em diversos setores da atividade pública.

#### PRIMADO DOS VALORES MORAIS

Desejo, finalmente, salientar a necessidade — que é um imperativo de nossos dias — de que a reforma administrativa seja conduzida ao longo de seu curso e em todos os setores de atuação, através de uma verdadeira pregação do primado dos valores morais no conjunto dos valores humanos. Mais de uma vez tenho dito que os problemas da época atual são cada vez menos técnicos e cada vez mais éticos. E vale sempre recordar, neste sentido, a afirmação de Urwick de que a grande tragédia do momento em que vivemos é a diferença de velocidade entre o desenvolvimento das ciências físicas e o das ciências sociais — aquêle processado em ritmo muito mais veloz — a procura de um equilíbrio, que sômente será assegurado pelo surgimento de novos valores éticos e espirituais.

Ainda muito oportunas me parecem as palavras de François Houillier, citadas pelo Embaixador Maurício Nabuco em carta dirigida à imprensa desta Capital: "Les reformes administratives ne peuvent avior d'efficacité que dans un climat nuveau, dans un effort de redressement d'abord moral".

Para o desenvolvimento dêste esforço, visando à obtenção daquêlê clima, precisamos, como tive oportunidade de afirmar recentemente, em discurso de paraninfo dos alunos dos Cursos Especiais de Administração da Escola Brasileira de Administração Pública, criar uma verdadeira mística: a mística da prevalência do interesse geral, da afirmação pessoal orientada para o bem público, da satisfação das legítimas aspirações individuais contidas, entretanto, no objetivo supremo do ideal da comunidade.

#### SUMMARY

1. A synthesis of the plan by General Juarez Távora. Its fundamental aspects and proposed measures.
2. Basic policies of the original Project of Administrative Reform presented by the Executive to the Congress.
3. Main considerations of the Comission formed of representatives of the several political parties (Comissão Inter-Partidária).
4. Structoure of the Executive according to the Definitive Government Project.



5. *Consensus of opinion and similarities existing in the various studies and plans.*
6. *Main points of divergence in the various studies and plans.*
7. *The scope of the Project of Administrative Reform.*
8. *The number of ministries.*
9. *Organs of planning and coordination.*
10. *Concentration of federal civil servants in the Federal District.*
11. *Operational problems of civil service agencies.*
12. *Position classification.*
13. *The privileged few over-paid in the civil service.*
14. *The high level of salaries that prevail in the Municipal Government of Rio de Janeiro: the causes of such fact and its consequences upon the Federal Administration.*
15. *The old-fashioned prevailing system of fine-sharing by those who impose them.*
16. *Priority to be granted to the problems of personnel.*
17. *The preeminence of the moral values.*

E' de inegável interesse nacional a revisão do sistema jurídico-social que disciplina as relações entre a propriedade rural e o homem do campo. Um reexame do problema agrário brasileiro, com fundamento nas estatísticas mais atualizadas, confirma a profunda desigualdade que ainda prevalece na distribuição da terra economicamente útil.

(Trecho da Mensagem presidencial ao Congresso Nacional — 1955).