

Racionalização dos métodos de trabalho

A ORGANIZAÇÃO RACIONAL DOS SERVIÇOS

PAULO ACIOLI DE SÁ

*Do Instituto Nacional de Tecnologia,
M. T. I. C.*

A Revista do Serviço Público inicia neste número a publicação dos trabalhos premiados no primeiro concurso de monografias realizado pelo DASP com o fim de incentivar os servidores da União ao estudo de questões relativas à Administração Pública.

A monografia abaixo transcrita, de autoria do dr. Paulo Acioli de Sá, tecnologista L do Instituto Nacional de Tecnologia, obteve a melhor classificação dentro do grupo intitulado "Racionalização de métodos e normas de trabalho". Foi-lhe conferido um prêmio de dois contos de réis.

Conforme salienta o Relatório sobre o concurso, a contribuição do dr. Acioli de Sá "representa um estudo honesto, revelador de conhecimentos sobre a matéria tratada. Focaliza o autor, em prosa fluente e agradável, a organização dos institutos para-estatais em nosso país, e o faz com acerto, revelando a visão total do problema e a sua ambientação no meio brasileiro".

— — —

A racionalização dos métodos de trabalho, constitui sem dúvida um dos mais repetidos "leit-motiv" nos estudos políticos e econômicos contemporâneos. Em recente publicação do *Bureau International du Travail* sobre os "Aspects sociaux de la rationalisation" observa-se que "si se perguntasse qual era, antes da grande depressão por que o mundo passou (em torno de 1930), e qual é hoje ainda o princípio diretor da evolu-

ção econômica, lícito seria responder: a racionalização".

Com efeito, desde as operações mais elementares da técnica industrial até às questões mais complexas da administração pública; desde as oficinas, nas bancas dos operários, até aos gabinetes de ministros e presidentes, nas mesas onde se decidem os destinos dos povos, desde a determinação do ângulo ótimo das ferramentas, com que Taylor fez crescer em proporções inesperadas a produção nos trabalhos em metal, até a maneira como se hão de distribuir as funções nos serviços mais altos do Estado; por toda parte e a todo momento, a expressão aparece e se trata de racionalizar os métodos que levam à produção de toda espécie de trabalho.

Desgraçadamente, porém, muitas vezes a fórmula é somente um protesto para fingir ciência, ou um manto espalhafatoso debaixo do qual a ignorância se esconde. E ao problema subtil e delicado que consiste em tornar racional o que é ainda empírico e rotineiro aplica-se, às avessas, a regra do político francês: "*on en parle toujours on n'y pense jamais*": fala-se em racionalizar a todo propósito — e mesmo fora de qualquer propósito — raramente, porém, se cogita com seriedade de realizar a racionalização projetada.

Nisto, como em tanta coisa mais, pensa-se que se fez alguma coisa quando apenas se falou em fazê-la.

Ora, para que o problema de racionalização se ponha racionalmente, bom é que se procure esclarecer, a respeito, as idéias.

1) O que é racionalizar

Primeiro ponto a tornar claro e explícito é o que se refere ao conceito exato da expressão.

a) Racionalizar — o termo o diz — consiste em fazer uma coisa de acordo com a razão. Mas, no caso, a forma própria da razão é o raciocínio; e raciocinar, afinal de contas, é apenas fazer com que as premissas correspondam à consequência que delas se quer tirar, ou, numa forma mais técnica, é *adequar* as premissas à conclusão.

Transposto o conceito para a organização do trabalho poder-se-á, pois, dizer que nela racionalizar ha de consistir em *adequar os meios ao fim*, em tornar os métodos adequados à produção que com eles se vise.

Si se trata, por exemplo, de movimentar terra com uma pá, racionalizar será então adequar a pá (que é o *meio*) à movimentação da terra (que é o *fim*): e foi, por exemplo o que fez J. Amar quando achou que para obter um rendimento ótimo a pá depois de cheia devia pesar, para um trabalhador normal, 20 1/2 libras, graduando então o peso da pá vasia conforme a natureza (e o peso) da terra a movimentar.

Si se cogita de racionalizar a organização pessoal de uma oficina, o problema estará em adequar cada homem à função que exerce (é, em suma, e si se a compreende bem, a "fonctional organisation" de Taylor).

Subindo mais alto ainda e querendo racionalizar a "administração pública" de um país, ter-se-á que tornar cada "serviço público" em que se decompõe a administração, apto ao trabalho particular cuja execução lhe compete.

Em toda parte e em todos os graus, é sempre uma *adequação* e uma *adaptação* o que se procura.

Os princípios diretores do taylorismo como os enuncia Bertrand Thompson:

ciência em vez de empirismo;
harmonia em lugar de discórdia;
cooperação e não individualismo;
rendimento máximo substituindo a produção reduzida;

se resumem afinal de contas nesta mesma adequação: os três primeiros se referem aos meios e o derradeiro será a conclusão que com eles se deve obter.

O "porque?" e o "como?"

que Taylor nos seus "motion studies", *perguntava* a cada um dos movimentos em que analisava os gestos dos operários no seu trabalho (e que permitiram, por exemplo, a Gilbreth, aumentar a produção de um colocador de tijolos na proporção de 120 para 350), tornam-se no âmbito geral, no

"O que" e no "como"

onde "o que" fazer leva à pesquisa clara do *fim* visado e o

"como" fazê-lo?

corresponde ao estudo dos *meios adequados a tal fim*.

As quatro regras de Le Chatelier:

determinar o objetivo;
estudar os meios;
preparar o plano;
controlar os resultados;

obedecem também, de um modo mais detalhado, à mesma seriação:

o fim — objetivo

os meios adequados { elementos de que se dispõe
plano para usá-los

juntando-se, como 4.º elemento, o "controle" que, em suma, consiste em verificar si de fato existe a adequação suposta.

b) definido, assim, o que seja *racionalizar*, fácil é observar que na nossa administração pública, longe estamos quasi sempre da mais rudimentar racionalização.

Si racionalizar é proporcionar os meios ao fim a obter, claro é que é profundamente irracional uma organização em que, para *orientar* o chefe a quem cabe decidir, são chamados a informar tres, quatro, cinco, seis funcionários, uns dos quais, na poltrona cômoda do menor esforço, se limitam a despachar "de acordo"... seja lá com o que for, outros, na verborréa de um exibicionismo alvar, se esparramam em informações intermináveis, onde é tão difícil encontrar o que pensa o informante (que às vezes, aliás, não se dá sequer ao trabalho de pensar...). Na *informação em cascata* ("fale o escrivão E, e o escri-

turário F, e o chefe de secção K,...) ou um é competente no assunto, *adequado ao fim colimado*, e bastaria que *ele* dissesse sobre o processo, ou não o é, e melhor fôra que silenciasse. Por mais que se adicionem incompetentes, nunca se obterá como total uma competência: a soma é, matematicamente, homogênea com as parcelas...

Si racionalizar é adequar os meios ao fim, é certamente pouco racional pôr em movimento toda a pesada máquina administrativa para fazer com que um ministro ou o presidente do Rio decida, fora das circunstâncias locais e muitas vezes estranho às necessidades no tempo, sobre a licença de um servente no Acre ou de um contínuo no Rio Grande, já morto ou já curado, quem sabe, quando a licença se despacha... Os meios exigidos estão com certeza fora de proporção com o objetivo alcançado: o rato não se proporciona à montanha que o partejou...

Si racionalizar é adequar os meios ao fim, não serão racionalizados os métodos de trabalho que, para decidir de uma multa que vale meia dúzia de mil réis, levam à organização de um processo, grosso como um dicionário, no qual mesmo que se dê um valor nulo ao serviço dos funcionários que "falam" sobre o caso (e isto seria, às vezes, apenas, exagerado) só o que se gasta em tinta e papel sobe a dez ou vinte vezes o valor da multa que se quer reclamar...

Si racionalizar é o que vimos, muito há pois que fazer em nossa administração pública a cuja rotina se pode muitas vezes aplicar a frase de Herbert Casson "um indivíduo que faz mal uma cousa durante 40 anos chama a isto *ter experiência*..."

Para racionalizar, porém, eficazmente, necessário se torna encarar um segundo aspecto do problema: e é a maneira de pôr em prática a racionalização.

II) Como racionalizar

Com efeito *racionalizar* sem plano determinado, sem organizar sistematicamente a racionalização, tomando ao acaso um ponto ou outro isolado, um serviço perdido na engrenagem dos demais para lhes aplicar as regras do "cientific management" é fazer paradoxos administrativos, *racionalizando irracionalmente*.

Para abordar tecnicamente o problema, indispensável é *planejá-lo* de um ponto de vista geral, como um todo orgânico, muito embora a

execução se deva fazer por partes (o plano e a execução independentes de acordo com um dos princípios do taylorismo).

Mesmo no *executar* o que se *planeja*, é necessário seriar convenientemente os projetos de modo a que se cogite antes das questões de cuja solução as demais dependam.

Considerar um serviço isoladamente para racionalizá-lo, sem levar em conta o sistema em que existe, seria o mesmo que, estudadas quais as dimensões tecnicamente preferíveis para uma roda de automovel, tomar um carro e *racionalizar* uma apenas de suas quatro rodas: melhor fôra ao automovel rodar nas quatro rodas "irracionais" mas harmônicas do que manquejar com uma única *racionalizada*.

Racionalizar isoladamente um serviço, poderia equivaler a dar a uma gaveta forma mais adequada sem modificar a mesa onde ela se deve encaixar: e a emenda racional seria pior do que o soneto empírico...

Por conseguinte si se pretende na verdade "racionalizar os métodos de trabalho" na nossa administração é indispensável começar pelo princípio, organizar um plano sistemático de racionalização afim de que, quando se tratar de executá-lo, cada serviço, ou cada elemento reformado encontre o conjunto preparado para o receber.

Ao em vez, pois, de cogitar das racionalizações de detalhes, a primeira coisa a fazer consiste em encarar o problema geral, de um ponto de vista mais alto, antes talvez de *governo* do que mesmo de administração, estabelecendo o esquema global que defina as diretivas e deixando propriamente a aplicação particular aos órgãos executivos em cada caso concreto.

Base e fundamento de qualquer política de "racionalização administrativa" é, por consequente, o estabelecimento daquilo que chamaremos a "racionalização de estrutura", em que se considera a própria constituição orgânica da administração pública.

E' o problema que passaremos agora a examinar.

III) Racionalização de estrutura

Do ponto de vista administrativo, o Estado é essencialmente um conjunto de serviços públicos e de serviços auxiliares anexos, por meio dos quais desempenham suas funções diretivas na sociedade onde existe ("L'Etat, diz Roger Bonnard

no seu clássico "*Précis élémentaire de Droit Administratif*", l'État est une organisation sociale constituée essentiellement par un ensemble de services publics").

Cada serviço público, cada "repartição" em que se reparte ou se divide o Estado, tem a sua missão própria que é a missão geral do Estado considerada num determinado campo de atividades.

Da multiplicidade das funções estatais, decorre necessariamente a multiplicidade dos serviços chamados a exercê-los.

Claro é que a constituição do órgão administrativo deve depender do gênero de atividades que tenha a executar; o órgão se adaptará à função, ou esta se prejudicará num desequilíbrio funcional inevitável.

A adaptação do órgão à função é afinal de contas uma adequação dos meios ao fim, é numa palavra e de acordo com o que já vimos, a "racionalização" do organismo administrativo.

Com efeito seria sem dúvida um erro, e um erro grave, supor que a *unidade estatal* exige a *uniformidade administrativa*. O organismo do Estado, como qualquer organismo preparado para viver, tem de ser um *equilíbrio* de sistemas *diferenciados*, cada um com sua função própria e sua constituição adequada para o exercer.

Otto Rodé, no seu livro sobre "Organização racional" (tradução francesa de 1937), exprime a mesma idéia quando acha que "a organização deve ser individual e não esquemática; e que precisa levar em conta as condições da empresa que vai transformar" — observando que — "se poderia chamar a este gênero de organização, *organização viva*, por oposição à organização esquemática, dita *organização rígida*".

Na regra para racionalizar que leva a procurar uma "organização viva", é preciso, porém, não esquecer que o adjetivo tem de se subordinar ao substantivo que especifica, isto é, que para tornar *viva* a administração, diferenciando-a conforme a variedade das funções estatais, não se pode perder de vista a necessidade de *organizá-la* numa coordenação harmoniosa.

"Unidade na multiplicidade": tal deve ser, pois, neste caso como as tantas outras, o princípio diretor.

A exagerada uniformidade daria uma excessiva rigidez à máquina administrativa: um modelo único de repetição não se poderia evidentemente adaptar às diferenciações específicas

dos serviços; e levaria a resultados tão grotescos como os que resultariam da adoção de um tamanho único para roupas feitas: haviam de sobrar, por um lado, punhos e tornozelos descobertos, e pelo outro, desapareceriam mãos e pés no exagero dos panos sobressalentes.

Por sua vez, uma variedade absoluta importaria numa descoordenação anárquica e antieconômica na qual para o mesmo gênero de atividades elementares e comuns a vários serviços, se usariam agentes os mais diversos. Daí um desperdício irracional de formas e, conseqüentemente, a impossibilidade prática da entrosagem nos órgãos afins.

Em suma, o objetivo a atingir ha de ser, numa expressão tecnicamente mais precisa, não uma

Igualdade

puramente teórica e que não passaria do papel, mas sim uma

Equação

prática de correspondências realistas.

E recaímos mais uma vez na fórmula racionalizadora:

Adequar para aumentar a eficiência.

Neste ponto é que cabe, com certeza, importante papel ao D. A. S. P. que, encarando o problema administrativo de um ponto de vista global, poderá coordenar o *múltiplo* na sua indispensável *unidade*.

E a primeira questão a resolver consistirá, então, em *classificar* os vários serviços públicos de acordo com os seus objetivos, de modo a, em seguida, escolher para cada classe o tipo de organização mais adequado. Para o fazer, é-se levado a considerar as funções de que se incumbem o Estado, afim de que, de acordo com as funções, se possam seriar os órgãos executores.

Sem entrar no exame, estranho ao nosso assunto, do que *deve ser* o Estado, podemos, em todo caso, dizer que entre a concepção liberal do *Estado-policial* e a concepção socializadora do *Estado-providencial* ha lugar para uma constatação realista: o Estado exerce algumas funções que só a ele, essencialmente, podem caber (e são as *funções policiais*, si dermos ao termo a sua expressão mais alta e mais ampla, de "controle" e "proteção"). Mas realiza, também, outras que embora pudessem tocar, ao menos teoricamente, à inicia-

tiva privada, circunstâncias de oportunidade ou de capacidade ou de economia fazem com que o Estado as assuma.

Desde logo, poderemos então classificar em dois grandes grupos os serviços públicos (dando a esta expressão um sentido inteiramente geral):

num caberão os serviços essencialmente estatais (defesa nacional, polícia, funções "controladoras" e fiscalizadoras numa palavra);

no outro ficarão todos os demais serviços que se encarreguem de atribuições não especificamente estatais (institutos de pesquisas, empresas industriais, etc.).

(A classificação lembra aliás a que foi feita pela Comissão encarregada de estudar a nova organização municipal americana e que distribuiu as funções administrativas em tres grupos:

- as estritamente governamentais;
- as não governamentais ou comerciais;
- as não claramente definidas).

Adotando, porém, como mais prática, a divisão bipartida, poderemos observar que si, na verdade, o Estado liberal se restringia tanto quanto possível ao primeiro grupo de serviço, as novas concepções estatais vêm ampliando cada vez mais os serviços do segundo grupo.

Pode-se mesmo notar que a tendência não é peculiar aos governos totalitários: as próprias democracias dele compartilham generosamente.

Na Inglaterra, pátria da escola de Manchester, temos, por exemplo, como verdadeiros serviços públicos o *Port of London Authority* controlando comercialmente as docas do porto; o *Central Electricity Board*, comprando e vendendo energia elétrica, a *London Passenger Transport Board* que se substituiu a quasi uma centena de empresas de transportes urbanos.

Na França, o Governo pelo Serviço de Azoto entra decididamente no campo das indústrias químicas; pela *Compagnie Generale Transatlantique* instala-se, com seus capitais, entre as empresas de transporte; e ninguém esqueceu ainda o ruído provocado pela ingerência governamental nas companhias de serviço aéreo.

Mesmo nos Estados Unidos, todo o "alfabeto" da *New Deal* (o P. W. A., o T. V. A., a A. A. A., etc.) mostra claramente que a grande democracia americana enveredou sem escrúpulos na trilha dos estados industriais.

Ora si o Estado age em dois campos tão di-

versos de ação, é certo que a cada um deles ha de corresponder uma organização administrativa diferente.

Para os serviços estatais, propriamente ditos, nos quais as atividades se enquadram numa repetição rotineira dos mesmos atos nas mesmas ocasiões, convém uma organização fixa, rígida, estática. Não ha aí imprevistos a considerar, iniciativas a sugerir, concorrências a temer. Os regulamentos têm neles o seu "habitat" natural; e os parágrafos podem estender, sem irritações, as suas redes de arame farpado em torno ao campo fechado dos processos burocráticos, intransponíveis a qualquer audácia inovadora.

E' mesmo vantajoso que assim seja porque nos assuntos de simples controle e fiscalização, torna-se necessário que a ação do governo se cõe sempre em moldes preestabelecidos e sem variação possível, para que a iniciativa particular saiba exatamente o que encontrará pela frente e não fique sujeita aos caprichos inesperados de funcionários fantasistas.

Ai sim, é que vale a regra clássica de d'Argenson: "ne pas trop gouverner" e o lema passivo de Franklin: "o melhor governo é o que menos governa". Nos serviços burocráticos, antes a ação lenta do que a precipitada, antes a repetição da rotina do que as surpresas das inovações.

Agindo, a princípio, somente neste limitado terreno, pouco a pouco, porém, o Estado foi estendendo o seu campo de ação e invadindo a área outrora reservada às atividades particulares.

Fê-lo nos domínios do ensino, para suprir as deficiências da ação privada; fê-lo no círculo das pesquisas desinteressadas, das quais a falta de um lucro imediato afastava os capitais particulares; fê-lo em certas indústrias mais diretamente ligadas ao bem público e que poderiam ser prejudicadas se ficassem entregues à exploração industrial; fê-lo em serviços de assistência social para unificá-los, tornando-os obrigatórios, e garantindo-lhes assim uma estabilidade maior e menores despesas gerais.

Ao passar, porém, do sistema regulador (na classificação de Spencer) para o sistema distribuidor, ou para o sistema sustentador e produtivo, saiu o Estado da "rigidez dos regulamentos" para cair na "análise viva dos fatos" (usando-se os termos de Robert Burgess em recente trabalho da *Sociedad Taylor* sobre "a organização científica na indústria americana").

E para funções novas, precisou criar tipos novos de órgãos.

Com efeito, nos terrenos onde passou a agir, não podia fazê-lo com a rigidez e a lentidão próprias dos processos burocráticos. Estes, que si justificam na ordem da "fiscalização", não tinham razão de ser na ordem da "ação". E tendo de trabalhar lado a lado com as iniciativas particulares, precisava o Estado adotar os mesmos processos que nestas se usavam.

Para entrar, porém, no novo campo de atividade, ao invés de agir *diretamente* como o fazia na esfera burocrática, preferiu muitas vezes o Estado exercer *indiretamente* a sua ação. Adotar, com tal intuito, diferentes tipos de organização, desde os "estabelecimentos públicos" franceses, que são como repartições que se libertaram, até as sociedades "de economia mixta" ("*Gemischte Wirtschaft*" dos alemães), que seriam antes como sociedades anônimas oficializadas.

Ultimamente, porém, desenvolveu-se muito um tipo novo de "entes auxiliares" (como os chama Santi Romano), ao mesmo tempo suficientemente livres para terem a liberdade de ação indispensável ao gênero novo de atividades que tinham a desempenhar, e bastantemente subordinados para que o Estado pudesse exercer sobre eles um "controle" mais apertado do que a simples "fiscalização de legalidade" que aplica indistintamente a todos os elementos da sociedade.

A "concentração" de funções que se agrupavam nas suas mãos, correspondeu então uma "decentralização" de órgãos: para se substituir à *iniciativa livre* do particular precisou o Estado adquirir para os seus serviços, uma certa *liberdade de iniciativa*.

"Decentramento" orgânico ou institucional de d'Alessio, (*Istituzioni de Diritto Amministrativo*); "decentralização administrativa ou autárquica" de Rafael Bielsa ("*Derecho Administrativo*"); formação de "autarquias" de Santi Romano, "desconcentração" de Berthelemy ("*Traité élémentaire de Droit Administratif*"); "decentralização funcional" de Duguit: em graus diversos ou com diversos nomes, o fenômeno é registrado por quantos modernamente se ocupam do assunto.

Nesta aplicação descentralizada do âmbito de ação estatal, os órgãos "auxiliares" formados se caracterizam por uma autonomia administrativa e financeira muito maior do que a dos serviços

"normais" do Estado porém mais restrita do que aquela de que gozam as empresas particulares.

Tais órgãos participando, assim, ao mesmo tempo das prerrogativas estatais, que lhes aumentam a *autoridade*, e das qualidades que caracterizam as empresas particulares e lhes dão uma maior *liberdade* de ação, adaptam-se muito bem a este clima peculiar em que se confundem ou se interpenetram o público e o privado, o bem-comum e os interesses individuais.

"Entre estes entes autárquicos com funções limitadas a um determinado ramo da administração pública, convém destacar aqueles que, com designação muito recente, são chamados "seres paraestatais" (Santi Romano).

No estudo que vimos fazendo de "racionalização de estrutura" e que consiste em procurar o tipo de serviço público adaptado a cada gênero de atividade administrativa, consideraremos agora a forma paraestatal de organização, procurando quais os serviços públicos em que ela se deve adotar, determinando que caracteres específicos deve possuir, tentando esboçar de uma maneira geral o "estatuto" comum aos vários órgãos paraestatais que no Estado se hão de formar.

IV) Os órgãos paraestatais

Deixaremos de lado, ao estudá-los, as considerações de ordem puramente jurídica, em que se extremam os entendidos em direito administrativo.

Assim, não nos deteremos em examinar si as *autarquias paraestatais* são pessoas de direito público (como o parece, a nosso ver com razão, a Santi Romano, Picialutti, Raneletti, Tito Prates da Fonseca, Themístocles Cavalcanti, Waldemar Ferreira, etc.) ou de direito privado (como ha ainda quem o julgue, inclusive Ansay no seu recente trabalho sobre "*La politique de crédit du fascisme*").

Como a nós, nesta questão de direito administrativo, interessa-nos mais o que é *administrativo* do que o que é de *direito*, examinaremos apenas "o que são" as *autarquias paraestatais* e "como funcionam".

Antes de mais nada convirá, porém, esclarecer rapidamente a expressão usada, já que é frequente, por um lado, a ambiguidade no termo "*autarquia*" e que, por outro lado, muitos consideram sinônimas as designações "*autarquia*" e "*paraestatal*".

No campo econômico, internacional sobretudo, deu-se ou se dá ainda muitas vezes à expressão "autarquia" o sentido de "bastando-se a si mesma": uma economia autárquica perfeita seria aquela que produzisse tudo o que precise para o seu consumo.

No campo administrativo, porém, a expressão tem um outro sentido, mais consentâneo, aliás, com a sua etimologia (autarquia — governo próprio): e nele se diz que um órgão é autárquico quando possui uma certa autonomia na sua própria direção.

Esquematizando, poderemos dizer que a noção econômica de autarquia corresponde ao caráter "self supporting", e a noção administrativa, ao caráter "self government".

Era, a nosso ver, conveniente a observação porque ainda não ha muito no interessante trabalho do I. D. O. R. T. sobre a racionalização da administração paulista, lá aparece o termo "autarquia" com a sua interpretação econômica e não com sentido administrativo. Com efeito, escreve-se naquele trabalho que "parece que o alvo oculto de nossas atividades individuais e coletivas é a autarquia, o ideal de bastar-se a si mesmo. . . mal esse consequência direta da falta de coordenação". A censura ao sistema, tão frequente na nossa prática burocrática, dos "compartimentos estanques" em que cada repartição considera as demais como não existentes ou mesmo como inimigos a combater, a censura é justa: não se

deve, porém, sob pena de confusão lamentável, prendê-la ao regime das "autarquias" no seu sentido administrativo, as quais constituem sem dúvida, como vimos vendo, um dos melhores processos de *desburocratizar* a máquina governamental.

Uma segunda ambiguidade é a que aparece no emprego sinonímico das palavras "autarquia" e "paraestatal". Cremos neste ponto preferível seguir a distinção de Santi Romano que depois de dividir para o direito italiano os "sujeitos auxiliares do Estado" em "*autarquias*" e "*peças privadas que exercem funções públicas*", subdividiu as autarquias em:

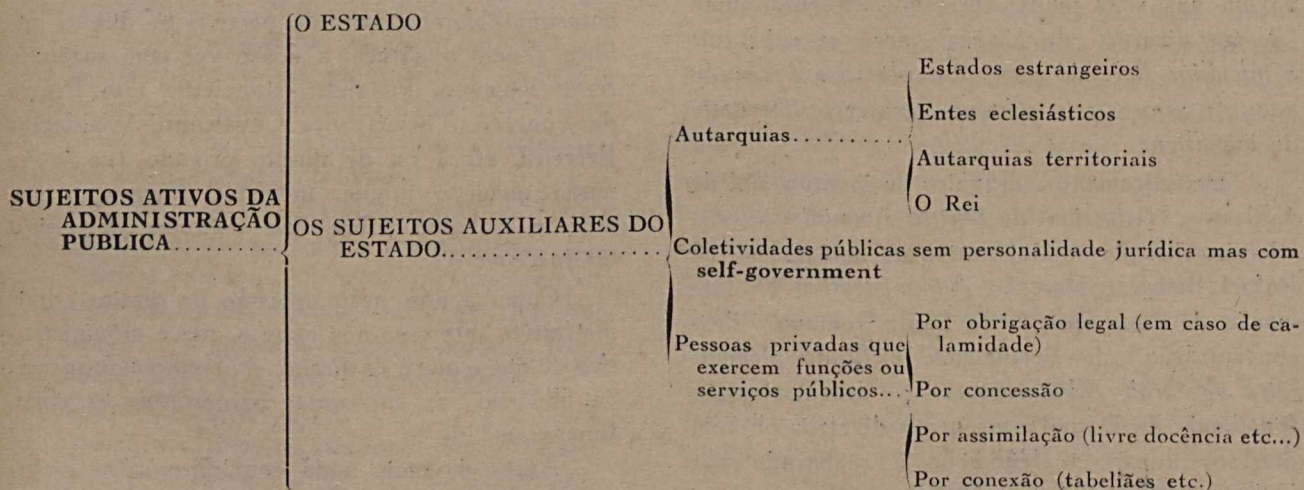
- 1) "pessoas jurídicas públicas autárquicas"
- 2) "coletividades públicas sem personalidade jurídica mas com "self government";
- 3) "o Rei em algumas de suas funções";

Entre as "pessoas jurídicas públicas autárquicas", então é que considera:

- 1) os estados estrangeiros;
- 2) os entes eclesiásticos;
- 3) as províncias e comunas (autarquias territoriais);
- 4) os entes paraestatais.

No conceito de Santi Romano, pois, os entes "paraestatais" são "autarquias" mas não as únicas "autarquias" possíveis.

Para melhor esclarecimento, organizamos um esquema, no qual procuramos traduzir a classificação de Santi Romano:



Si quisermos agora definir exatamente o que seja uma autarquia paraestatal, a imprecisão de "cousa" dificultará o rigor da definição procurada. Cada autor, dos que estudam o assunto,

propõe a sua fórmula, quasi todas diferentes e algumas mesmo contraditórias.

Uns, como vimos, incluem na definição a personalidade jurídica pública (às vezes, consi-

derando-a uma personalidade *sui generis* como o faz T. Cavalcanti); outros a personalidade jurídica privada. Uns acham que é de sua essência o terem caráter nacional (Romano, "*Curso de Direito Administrativo*", 1930; Raneletti, *Istituzioni di Diritto Publico*", 6.^a ed., 1937); outros não acham este caráter essencial e ha mesmo quem considere, ao lado dos órgãos paraestatais, os paracomunais, os parauniversitários. Uns — e são quasi todos — crêm que o órgão paraestatal é de criação do Estado (Raneletti op. cit.; Campogrande "*Instituições de Direito Administrativo*" 1931, ou, pelo menos, reconhecido pelo Estado. Para quasi todos é indispensavel à definição o direito de autoadministrar-se, em gráu mais ou menos amplo. Crêm alguns que é característico do ente paraestatal o possuir o "poder de império" (Waline, por assimilação aos "*établissements publics*" franceses; Bielsa; Raneletti), prerrogativa essa que outros lhe negam (Campogrande). Ha os que restringem o caráter paraestatal aos órgãos que agem sem concorrência privada (Pighetti, Rosboch), opinião que outros contradizem (Ansay). Ha ainda os que (como Girola), numa explicação muito feliz, caracterizam o órgão paraestatal distinguindo-o das empresas públicas que são sujeitas apenas ao controle de legitimidade (diríamos nós de legalidade) ao passo que os paraestatais são tambem subordinados, em escala maior ou menor, ao controle de mérito (que poderíamos chamar de utilidade). (Ao controle de legalidade chama Raneletti "vigilância"; ao controle de mérito, "tutela").

Como se vê, as divergências nas definições são múltiplas e difficil fôra obter uma fórmula que a todos satisfizesse. Tomando, porém, como característico da definição o fim que a organização paraestatal visa atender (e isto é que é mais racional) poderemos talvez dizer que:

Órgão paraestatal é aquele que, criado ou "encampado" pelo Estado, tem como objetivo realizar por delegação deste certas atividades cabíveis, ao menos teoricamente, à iniciativa particular; e que para o fazerem, são dotados de uma autonomia administrativa mais ou menos ampla, mantendo-se, porém, subordinados ao Estado, não apenas nas questões de legalidade, sinão, tambem, de um certo modo, nas de utilidade.

A definição, no entanto, apesar de extensa, não é suficientemente ampla para dar a fisionomia exata do definido. Para melhor o descrever, vejamos-lhe, então, os caracteres comuns, de acordo com a noção adotada para a instituição.

V) Caracteres dos órgãos paraestatais

Os órgãos paraestatais se distinguem por peculiaridades próprias em vários dos seus elementos constitutivos.

Vejamo-los rapidamente.

a) *Criação* — Um órgão paraestatal é sempre constituído pelo Estado que o cria "do nada", para atender a uma necessidade ainda não considerada previamente (foi o que se fez, por exemplo, com o Instituto do Cacáu, na Baía); ou dá o caráter paraestatal a uma instituição já existente, quer se trate de serviço público anterior (aconteceu isto, para exemplificar, com a Comissão da Defesa do Açúcar e do Alcool Motor, serviços governamentais do primeiro tipo, transformados no Instituto do Açúcar e do Alcool, ente paraestatal), quer se trate de empresa particular da qual o Estado toma conta dando-lhe o caráter paraestatal (é o caso da Administração do Porto do Rio de Janeiro). Esta criação é, normalmente, um ato legislativo; podendo, porém, ser, às vezes, mediante delegação legislativa ou não, ato do poder executivo.

b) *Constituição* — Os estatutos constitutivos do órgão paraestatal são feitos pelo Estado, que neles lhe define não só os fins a realizar, senão tambem a maneira como se deve organizar, em suas linhas mais gerais.

Mas si o Estado é o que poderemos chamar o *poder constituinte* dos órgãos paraestatais, a este cabe, de um certo modo, o *poder legislativo* interno, organizando-se à vontade dentro das linhas gerais que o estatuto de criação lhes traçou.

As modificações de constituição hão de obedecer aos mesmos princípios: as mudanças na organização geral cabem ao Estado; as mudanças nos detalhes orgânicos tocam ao próprio ente paraestatal.

Santi Romano assim se exprime sobre o assunto: "Não ha dúvida que quando se trata de entes instituídos por lei, qualquer modificação só por lei pode ser feita; a menos que, como às vezes acontece, a própria lei permita ao poder executivo fazer as modificações com o concurso da vontade do ente".

A dúvida levantada é apenas si, existindo vários entes de um mesmo tipo, pode ser modificado, sem que se modifiquem todos: *"più dubbio è se avendosi più enti della stessa specie, si possa modificarse uno senza modicare tutti gli altri"*.

- c) *Direção* — A direção de um órgão paraestatal deve estar em suas mãos, sem depender diretamente de nenhum serviço do Estado que lhe seja hierarquicamente superior. E' este, com certeza, um dos seus caracteres mais importantes e uma de suas grandes vantagens. O Estado, porém, não pode deixar que o ente paraestatal tenha uma autonomia absoluta. E a forma mais prática de a limitar e restringir, consiste na interferência que se reserva quanto à nomeação dos diretores. Essa interferência se pode exercer instituindo no órgão um "conselho de administração" e fazendo com que caiba ao governo a prerrogativa de lhe nomear ou a metade ou mesmo a maioria dos membros. Ha casos, também, em que a direção compete apenas a um diretor nomeado pelo Governo e por ele demissível à vontade; mas este sistema não nos parece compatível com o caráter paraestatal como o definimos. Tal caráter exige, a nosso ver, a existência de um órgão múltiplo de administração (conselho ou equivalente) em parte independente do governo e que possua também uma certa interferência na nomeação do diretor (ou superintendente ou que outro nome tenha), encarregado da direção quotidiana do órgão. O mandato deste diretor, bem como o dos conselheiros, deve ter uma garantia de permanência que assegure ao órgão a continuidade de ação indispensável à obtenção dos objetivos para o qual é criado.

Cremos, por outro lado, que o sistema de sociedade anônima às vezes usado para a constituição de entes paraestatais,

com os correspondentes dispositivos referentes à direção, aberram da concepção exata desse tipo de organização. Com efeito, em geral as sociedades anônimas que se organizam para esses casos, fogem inteiramente ao regime normal de tais sociedades. Nelas, na verdade, se reserva a quasi totalidade das ações a um único e obrigado acionista: o Governo. E isto é menhir aos princípios que levam à associação das parcelas pequenas e anônimas do capital necessário a um determinado empreendimento. Em estudo sobre a "autonomia industrial das estradas de ferro do governo" publicado no "Jornal do Comércio" em 1926 (ha, portanto, mais de 10 anos, o que prova que si o nome "paraestatal" é novo, a coisa não o é tanto), criticava o autor o caráter de sociedade anônima que outros projetos (Bento Miranda, Eloy Chaves, Ernani Cotrim) queriam dar à organização autônoma da Central do Brasil, observando não só, como o fazemos agora, a hipocrisia da fórmula, sinão também que os regimes "paraestatais" já então estudados para as empresas ferroviárias em vários países (Itália, Bélgica, Áustria, Suíça) fugiam todos a este tipo. E que, si na Alemanha se procedera de modo diverso, dando às "*Reichsbahnen*" a forma de "sociedade anônima" é que nelas se visava a obtenção de lucros para pagamento das reparações de guerra aos governos aliados, que para isto ficavam com quasi 50 % das ações.

Aubert, no seu já citado "*L'État actionnaire*" (1937) diz muito bem que "*certaines de ces entreprises* (sociedades anônimas com o governo como principal acionista) *sont des régies déguisées car l'actionariat des collectivités peut être un simple procédé de commercialisation des entreprises publiques*".

- d) *Regime financeiro* — Ao lado da autonomia administrativa que se procura garantir com o modo de organizar a direção dos órgãos paraestatais, é necessário dar a estes uma autonomia financeira bastante ampla.

A maneira mais prática de o conseguir consiste em separar inteiramente o regime orçamentário paraestatal do regime orça-

mentário estatal, adotado um "orçamento especial autônomo", preferivelmente do tipo "industrial" análogo aos que prevalecem para os "estabelecimentos públicos" franceses (ver Roger Bonnard "*Précis de Droit Administratif*" pg. 334 e segs.). O "controle" financeiro do órgão deve ficar com o Conselho Administrativo; ao diretor caberá, porém, uma certa liberdade no autorizar despesas até um determinado limite: é claro que, si são entregues ao órgão para-estatal bens patrimoniais do Estado, a sua alienação não pode ser feita sem a autorização deste.

- e) *Pessoal* — A situação jurídica do pessoal dos órgãos paraestatais constitui ponto dos mais controversos.

Ha os que o equiparam ao funcionalismo público porque aos órgãos toca apenas uma "personalidade jurídica restrita sempre tutelada pelo Estado" (Valdemar Ferreira) de modo a que não fogem ao "âmbito geral da administração pública". Foi esta a jurisprudência recente de nosso Supremo Tribunal nos casos em que teve de se pronunciar.

Ha, porém, os que não consideram os seus empregados como funcionários públicos já que o órgão "não é repartição administrativa ligada às engrenagens de um ou outro ministério", e que a ele, autonomamente, compete organizar "o quadro do seu pessoal, fixar-lhe as atribuições, as vantagens econômicas e graduação hierárquica".

A nós nos parece que a questão é das que se resolvem pelos termos explícitos da lei, em cada caso particular. O grau de autonomia dado ao ente paraestatal e que constitui uma verdadeira delegação conferida pelo Estado ("são pedaços de soberania geral", diz uma expressão curiosa Oliveira Franco Sobrinho; "cada órgão autárquico, escreve por sua vez Oliveira Viana, rouba ao Estado um pouco de sua competência legislativa") depende da vontade do poder que delega; e como a autonomia, em suma, é que condiciona a situação jurídica do pessoal, claro é que esta situação pode ser definida por ocasião de ser feita cada delegação particular. E a defini-

ção se fará diferentemente conforme o caso: para atender a certas necessidades será preferível dar ao pessoal de um órgão paraestatal o caráter de funcionário público; em outras circunstâncias melhor será deixá-lo equiparado ao pessoal das instituições privadas análogas.

A solução fica facilitada hoje em dia pela difusão das instituições de previdência social e pela legislação do trabalho, que asseguram aos empregados não públicos muitas das vantagens de que, outrora, apenas gozavam os funcionários estatais.

De modo que em cada caso será possível examinar os benefícios e os prejuízos que, para o interesse geral e para os legítimos interesses do pessoal, possa trazer a sua equiparação, ou não, ao funcionalismo público.

Assim, por exemplo, parece que, para uma estrada de ferro organizada paraestatalmente, melhor será deixar os empregados na mesma situação dos que pertencem às ferrovias particulares, com as garantias que a estes confere a legislação social vigente. Si se trata de uma universidade à qual se dê o caráter paraestatal, já outra deve ser a situação dos que nela trabalham, convindo mesmo estabelecer para o magistério um estatuto próprio que atenda às suas condições especiais.

Em suma, cada ato de criação paraestatal deverá definir explicitamente a situação do pessoal correspondente, atendendo-se nessa definição ao caráter próprio do órgão criado.

VI) *Serviços de caráter paraestatal*

Resta-nos agora examinar rapidamente quais os serviços, públicos ou não, que convém sejam organizados paraestatalmente.

De acordo com o que até aqui temos visto, fica claro que o tipo paraestatal deve ser dado àqueles serviços que, pelo grau em que afetam o interesse público, não podem ser deixados à mercê dos interesses privados, ou cuja importância seja tal que, faltando para eles a iniciativa privada, deve o Estado supri-la; mas cuja liberdade de ação e necessidade de tomar iniciativas em campos onde o imprevisto impera, não per-

mitem sejam organizados na estrutura rígida das repartições burocráticas de simples "controle".

Nesta definição cabem inúmeros serviços.

Procuremos então citar (em caráter inclusivo e não exclusivo) alguns exemplos mais comuns :

1) — O primeiro deles, procurêmo-lo nos domínios do ensino.

Em país como o nosso, fôra ilusão esperar que a indústria privada se abalançasse a criar e manter todos os estabelecimentos de ensino superior necessários à formação das nossas "élites" culturais. Os nossos escassos e tímidos capitais não se animam às grandes doações de que os Estados Unidos dão tantos e tão admiráveis exemplos. Nem o emprego financeiro é, neste caso, daqueles que atraíam as reservas particulares. A conveniência de facilitar o acesso ao saber, aos menos protegidos da fortuna, torna necessário que se barateiem as taxas a cobrar dos alunos, e a renda decorrente fica muito longe de pagar sequer a manutenção dos estabelecimentos. Ao Estado, então, na sua função supletiva, cabe criar e manter as universidades que de outro modo não poderiam existir.

Uma universidade, porém, não pode ser administrada como uma "ação de expediente" ou "um serviço de protocolo"; e é indispensável que se lhe dê uma certa autonomia pedagógica que exige uma certa autonomia financeira e administrativa incompatíveis com a organização normal dos serviços puramente burocráticos.

Dai a conveniência que ha em as organizar paraestatalmente, doando-lhes um patrimônio de cuja renda possam viver, ou fornecendo-lhes subvenções anuais que paguem os benefícios gerais por elas trazidos à comunidade pública.

Aliás a autonomia mitigada de que assim gozem, permitirá que constituam um daqueles "buffer states" (órgãos tampões) a que se referia ainda este ano Edward Dinen e que amortecem os choques possíveis entre os interesses do Estado e os interesses do indivíduo.

Exemplo do serviço desse tipo seria a Universidade do Brasil.

2) — Um segundó gênero de serviços aos quais se adapta muito bem o tipo paraestatal de organização é o das *empresas industriais exploradas pelo Estado*. Delas as principais entre nós e as mais comuns, mesmo no estrangeiro, são as estradas de ferro, que se apresentam, aliás,

de um certo modo, como as precursoras do sistema.

Ainda não existia a expressão "paraestatal" (que, como se sabe, foi usada pela primeira vez no decreto lei italiano de 26 de novembro de 1924) e as ferrovias do governo em vários países já se vinham organizando paraestatalmente. A necessidade fazia surgir a cousa antes que tivesse um nome.

E' que si a autonomia administrativa é *conveniente* em muitos casos, neste é apenas *indispensável*. Pretender explicar tecnicamente uma estrada pelos processos habituais da burocracia (processos estes que, como já o dissemos, se justificam quando aplicados onde o devem ser) é sonhar impossíveis. De uma tal organização são consequências inevitáveis aquelas que o estudo citado sobre "a autonomia das estradas de ferro do governo" com toda razão indicava: "uma burocratização onipresente e progressiva; uma ingerência política desorganizadora; a irresponsabilidade feita regra (que a tanto equivale o fracionamento múltiplo da responsabilidade); a discontinuidade de ação inerente à natureza mesma do regime; o estímulo à timidez, consequência inevitável do princípio adotado, de acordo com o qual cada um se deve cingir às obrigações estritamente necessárias; o desinteresse pregado como regra de bem-viver e o entusiasmo proscrito como antiregulamentar, tais são os característicos da organização burocrática nas estradas de ferro".

E é Pandiá Calogeras no seu "*Problemas de Governo*" que cita um fato concludente: "Certa dependência da Central, narra ele, precisava de parafusos ou de rebites para concertos urgentes de locomotivas avariadas; e pediu material às autoridades superiores. Vai papel; volta despacho; corre o tempo até que o Tribunal de Contas, ouvido, declara ilegal o empenho da despesa. Nesse meio tempo, aumentavam as avarias: e invés de rebites eram locomotivas novas que se tinha de adquirir. Poupara-se um gasto ilegal de alguns contos de réis. Gastavam-se algumas centenas para as novas máquinas". E classificava o caso de "codificação do absurdo administrativo e da ataxia locomotora no serviço".

A amostra que Calogeras cita é, na verdade, um exemplo frisante de irracionalização: o fim microscópico, os meios descomensurados. A explorar o governo as estradas de ferro, ha de fazê-lo, pois, dando-lhes autonomia, administrativa e financeira, organizando-as paraestatalmente: de

outro modo ao invés de serem elas empresas que transportam, serão diques que represam e açudam a produção, num irremediável estrangulamento da economia nacional.

Exemplo de empresa a que se aplicaria este tipo paraestatal: a E. F. C. B.

3) — Um terceiro grupo de serviços que exigem a organização paraestatal é o dos *institutos de pesquisas*.

Constituem eles sem dúvida um dos fatores maiores no progresso técnico e econômico de um país.

A grandeza da Alemanha, já houve quem o dissesse, se fez nos seus laboratórios. E a civilização americana deve aos seus institutos a parte melhor de seu sucesso material.

Um número basta para mostrar o que eles representam na economia dos Estados Unidos: a despesa *diária* que se faz com os Institutos americanos é da ordem de um milhão de dólares! Vinte mil contos *por dia*, quando entre nós não se gastará com eles *por ano* nem a metade dessa quantia!

Aliás si se quer *racionalizar* qualquer cousa, é *indispensável* e é *urgente* desenvolver cada vez mais os pouquíssimos institutos de pesquisas nacionais.

No nosso meio, pobre e sem cultura suficiente, seria, porém, ilusão esperar que a iniciativa particular se dispusesse a instalar e custear laboratórios. Mais uma vez, aparece aí a necessidade da intervenção supletiva do governo.

Um laboratório, no entanto, é uma instituição *sui generis* e foge radicalmente ao molde comum das repartições públicas. Basta dizer que é de sua essência trabalhar no imprevisto: quem pesquisa não sabe o que vai encontrar, de outro modo não se daria evidentemente ao trabalho de pesquisar...

Daí a impossibilidade de uma organização fixa e rígida, com pessoal permanente e garantido nas suas funções, com orçamentos meticulosamente preparados e rigorosamente cumpridos, com o material adquirido por antecipação e mediante processos complicados de concorrências públicas (ou pseudo públicas...).

Para tais laboratórios exige-se, pois, uma organização própria. E o tipo próprio de organização que lhes convém ha de ser o tipo paraestatal, no qual o Estado contribue com sua iniciativa

criadora e com suas subvenções (que aliás, bem compreendidas, constituem um verdadeiro emprego de capital já que vão beneficiar o homem nacional ou a indústria nacional, bases sobre as quais assenta a economia estatal); e no qual, por outro lado, deixa-se um amplo lugar à liberdade de ação e à autonomia de movimentos para que o instituto possa se dirigir habilmente no nevoeiro de imprevistos em que a pesquisa tem de navegar.

Exemplos para esse tipo: o *Instituto de Manguinhos* e o *Instituto Nacional de Tecnologia*.

4) — Um quarto tipo de instituições cabe ainda no grupo paraestatal. É o que compreende os *órgãos administrativo-econômicos* destinados a controlar determinados setores da produção nacional, defendendo-os contra os excessos de uma concorrência descoordenada, procurando equilibrar o que se produz e o que se consome, estimulando as modificações de processos que levem a esse equilíbrio, desviando para empregos outros os saldos da produção ou criando para eles a válvula dos subprodutos.

Estes órgãos constituem uma das maneiras mais interessantes de intervenção do Estado nos domínios econômicos; e uma das que mais se têm desenvolvido nos últimos tempos.

Entre a inércia do Estado liberal "que deixa fazer tudo" e a ingerência do Estado totalitário "que quer fazer tudo" (Paul Chanson — *Les droits du travailleur et le corporatisme* — 1935) era preciso encontrar um meio termo no qual, pela colaboração direta e imediata do poder estatal e da iniciativa privada, da autoridade de um e da liberdade da outra, fosse possível "policiar" eficazmente o "tráfego" econômico, evitando os acidentes e os estrangulamentos, nem perturbar a velocidade de circulação e a iniciativa dos interessados.

A natureza mesmo dessa ação, que se desenvolve na zona dos limites entre o Estado e o particular, indica o tipo do órgão que a deve exercer: deve ser ele paraestatal (como o nome o sugere: *próximo ao Estado* — poder-se-ia dizer também — *para-particular* — isto é *próximo à iniciativa particular*).

São exemplos, entre nós, para esse gênero de organizações, o Departamento do Café e o Instituto do Açúcar e do Alcool.

5) — Ha ainda um grupo de serviços que cabem na classe paraestatal: é o dos *institutos de assistência* ou de *previdência social*.

A ingerência do Estado se justifica no caso porque, baseando-se a estabilidade desses institutos em cálculos de probabilidades (tabelas de vida provável, etc.), depende o seu futuro da idoneidade de tais cálculos. E como a probabilidade é função direta do grande número, os institutos de previdência só são estaveis quando podem atingir um número grande de segurados. Ora, a garantia da massa avultada de inscritos não se obtém sem a obrigatoriedade do seguro. E esta, para ser imposta, precisa recorrer àquele "poder de império" que só o Estado possui. Numa instituição particular e, portanto, voluntária, a massa menor de segurados exige, para uma mesma garantia, uma taxa maior de seguros, por conseguinte, um menor rendimento econômico. E' o que observava, com sua grande experiência, em interessante conferência pronunciada no Instituto Paulista de Contabilidade, em 1935, o professor Horácio Berlinck: "O resultado de tudo isto é que o sistema do seguro voluntário custa muito mais caro, pois exclue a perfeita compensação dos riscos e a redução dos dispêndios obtida pelo seguro obrigatório".

Mas, si ao Estado cabe uma parte na organização dos institutos de previdência social, outra parte importante se deve coar nos moldes das instituições privadas. Com efeito, e como já vimos, as repartições estatais são aquelas nas quais o futuro é rigorosamente *previsível e regulamentável*; ora, nos domínios probabilísticos do seguro social, nem a previsão é *rigorosa*, nem cabe em *regulamentos rígidos*.

Estamos, pois, nitidamente num caso de organismo paraestatal.

Exemplos de institutos de previdência organizados paraestatalmente, têm-los vários: Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (I. A. P. I.), Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes (I. A. P. C.), etc.

Para não desenvolver mais extensamente o nosso trabalho, limitamos a estes únicos exemplos as organizações para as quais se pode adotar, ou convém adotar, o tipo paraestatal. Repetimos, porém, que a enumeração não é *exclusiva* mas simplesmente *inclusiva*, deixando de lado outros serviços aos quais se poderia aplicar o sistema.

Para concluir o trabalho, resta-nos, apenas, *last and not least*, estudar em linhas gerais um arcabouço comum às *organizações paraestatais*.

Racionalizar a máquina administrativa pela sua repartição em tipos adequados de organiza-

ções, é preciso *racionalizar* cada tipo: e é isto que agora vamos considerar.

VII) *Estatuto geral de órgãos paraestatais*

E' claro que um "estatuto" como o de que se trata não deve nem pode descer a detalhes: ha de fixar as linhas gerais e esperar que em cada caso se façam as adaptações necessárias.

O que não parece racional, porém, é permitir que cada órgão paraestatal que surge, surja num tipo inteira e injustificadamente diverso dos que já existem: a padronização da estrutura se impõe racionalmente.

Para a estudar consideremos o assunto nas tres grandes divisões que constituem os tres elementos básicos de organização. E estudaremos sucessivamente:

a direção
o regime financeiro
o pessoal

do órgão paraestatal tipo.

- 1) — *Direção* — A cabeça que dirige dá a feição própria à coisa dirigida: da maneira como se constituir a direção do órgão é que dependerá o seu tipo de organização. E como o órgão paraestatal é, por definição, um órgão intermediário entre os serviços públicos, no sentido restrito, e as empresas particulares; como nele se entrosam os interesses gerais que o Estado corporifica e os interesses particulares que devam ser atendidos, é claro que, na direção, uns e outros destes interesses têm que ser representados. Dada, porém, a importância das responsabilidades em jogo, e o fato do Estado se despojar de um certo modo e em certo grau do "poder de império", que lhe é exclusivo, em favor do órgão paraestatal, justo é que nele, e na sua direção, predominem a influência e a autoridade do governo. A maneira a nosso ver mais racional de conciliar todas essas necessidades está num tipo de direção de que, aliás, ha exemplos nos serviços paraestatais existentes. E é aquele em que a direção se divide em dois elementos:

um Conselho Diretor e
um Superintendente.

Ao Conselho cabe a orientação geral do órgão com o controle direto e a supervisão de todas as suas atividades.

Ao Superintendente compete a *direção* efetiva e imediata, com a responsabilidade plena perante o Conselho.

Como se disse que os regimes presidenciais marcam a variação anual da opinião pública, e os regimes parlamentares a variação diária, poder-se-á, numa imagem análoga, dizer que ao Conselho Diretor incumbe a *direção mensal*, ao Superintendente a *direção quotidiana* do órgão.

A supervisão que o Conselho exerce sobre a ação do Superintendente se traduz de muitos modos. Assim, si é o Superintendente quem *organiza* é o Conselho que aprova :

- a) o programa geral dos trabalhos anuais a serem realizados ;
- b) o orçamento anual (estabelecido porém em suas linhas mestras e não com os detalhes contabilistas dos serviços públicos);
- c) as contas das despesas efetuadas cada ano (pelo processo que adiante veremos);
- d) o regimento que regula as atividades internas do órgão.

Ao Conselho cabe mais :

- a) a fiscalização geral das atividades do Superintendente ;
- b) a organização de uma lista triplíce dentro da qual o Presidente da República escolherá o Superintendente ;
- c) a proposta de demissão do Superintendente quando falta aos seus deveres ;
- d) a autorização expressa para toda despesa feita pelo Superintendente e que excede um determinado valor (digamos, apenas, para fixar idéias, 50:000\$0) ;
- e) a decisão sobre o levantamento de empréstimos que sejam da competência do ente paraestatal.

Dentro das restrições que lhe são impostas pelas prerrogativas do Conselho, cabe ao Superintendente toda a autoridade na direção do órgão. Assim é ele quem :

- a) autoriza todas as despesas a serem feitas com as reservas estabelecidas nas atribuições do Conselho ;
- b) nomeia e demite todo o pessoal, respeitada, evidentemente, a legislação em vigor ;

- c) distribue os serviços, dirige o pessoal, fiscaliza os trabalhos ;
- d) organiza o plano de trabalho e o orçamento anual.

Definidas assim as funções do Conselho e as do Superintendente, resta decidir como é aquele organizado e como se faz a nomeação deste.

Quanto ao Conselho parece-nos que :

- a) deve ter um número impar de membros ($2n + 1$); digamos para exemplificar 9 membros ;
- b) estes ($2n + 1$) (ou 9) membros serão todos nomeados pelo Presidente da República ;
- c) ($n + 1$) dos membros (digamos, no exemplo visto, 5 membros) representarão o Governo no Conselho Diretor, cabendo a sua indicação aos ministros das pastas diretamente interessadas nas atividades do órgão (nomeando assim a maioria dos membros do Conselho, garante, desde logo, o Governo a sua predominância na direção);
- d) os restantes n membros (digamos 4) serão escolhidos pelas entidades particulares que tenham interesse nos serviços do órgão (por exemplo : no Instituto de Mangueiras seriam a Faculdade de Medicina, a Academia de Ciências, a Academia de Medicina ; no Instituto de Tecnologia seriam a Academia de Ciências, a Escola Nacional de Engenharia, a Confederação das Indústrias ; no Instituto do Açúcar e do Alcool os usineiros e os plantadores ; etc.).
- e) os membros do Conselho teriam um mandato de 4 anos, renovável pela metade de 2 em 2 anos (assegurar-se-ia deste modo a continuidade de ação e a renovação desejáveis).

Quanto ao Superintendente seria também nomeado pelo Presidente da República, dentre uma lista triplíce organizada pelo Conselho.

O mandato do Superintendente seria de 2 anos, renováveis, podendo ser demitido por proposta da maioria do Conselho.

2) — *Regime financeiro* — E' esta uma das partes mais delicadas do assunto. Com efeito, o

órgão paraestatal deve ser suficientemente livre para poder agir sem embaraços burocráticos, suficientemente controlado para ter a sua ação fiscalizada.

E', desde logo, claro que não se lhe pode aplicar o regime financeiro dos serviços públicos normais. Nesse regime diz muito bem Juan Bernard Aubert ("*L'état actionnaire*" 1937) "o manuseio dos dinheiros públicos obriga a uma multiplicidade de controles e de formalidades; o risco de falência desaparece e, ao mesmo tempo, o interesse pessoal; a preocupação de cada um está em cobrir a própria responsabilidade: é indispensável uma rígida hierarquia com numerosas formalidades entre as quais as 4 regras orçamentárias: anualidade, especialidade, unidade e universalidade que não se podem enquadrar nas necessidades comerciais".

Tudo isto torna inexequível um tal regime financeiro para o órgão paraestatal. Nele não é possível o estabelecimento prévio de um orçamento rígido, nem se pode admitir uma fiscalização *pari passu* da execução do orçamento estabelecido.

E' indispensável, porém, um certa previsão e um controle eficaz.

Como obtê-los?

Estudando o assunto Erimã Carneiro ("*Autarquias*" 1937) admite dois tipos de orçamento: *orçamento anexo* ao do Estado, incorporado ao *orçamento geral*, e o *orçamento próprio*, independente do orçamento do Estado, "podendo ser alterado a qualquer momento".

A divisão acompanha a que existe nos "estabelecimentos públicos" franceses cujos "orçamentos especiais podem ser (Roger Bonnard, *op. cit.*) ou "budgets annexes", exteriores ao orçamento geral mas não dele inteiramente destacados, já que por sua conta correm os "deficits" e a autorização orçamentária lhes é comum"; e o "budget autonome" "completamente destacado de qualquer outro" "de modo que a autoridade que intervém para o orçamento geral não se ocupa dele e que ele está sujeito apenas, como todos os outros atos dos estabelecimentos públicos, a um controle administrativo "da parte do Estado". No

entanto, como Bonnard o observa, "quer a um quer a outro tipo destes orçamentos tende-se a dar uma forma nova: o orçamento industrial", que vai mais longe ainda no caminho da liberdade, cobrindo os próprios defeitos com a reserva constituída pelos seus saldos.

Parece-nos que a solução melhor do caso está, de fato, no aumento da liberdade até o limite de uma autonomia quase absoluta. Isto se obterá entregando, de acordo com o que já indicamos de passagem, a aprovação dos orçamentos ao próprio Conselho Diretor. A maioria de que nele dispõe o governo, porá na realidade o orçamento sob seu controle: os organismos particulares que no Conselho se representam influirão também na medida de seus justos interesses na organização orçamentária.

E' claro que os orçamentos assim organizados não podem ser do tipo rígido legislativo: à imprevisibilidade de ação corresponde a elasticidade nas despesas autorizadas, exigindo um orçamento análogo àqueles curiosos "*variable budgets*" — que F. V. Gardener estudava recentemente no "*Factory management and maintenance*". O orçamento não só ha de ser estabelecido em linhas gerais, mas estas mesmas linhas poderão ser modificadas no decorrer do ano, pelo próprio Conselho, por proposta do Superintendente.

Organizado o orçamento, restará ainda fiscalizar a sua aplicação.

E', talvez, a parte mais difícil do problema. Desde logo parece que, além da fiscalização geral e permanente que o Conselho exerce sobre as atividades do Superintendente, nenhum controle prévio obrigatório se deve exigir para as despesas normais que este autorize desde que a sua importância não exceda de uma certa quantia (digamos 50:000\$0). Para despesas maiores do que este limite, será necessária a autorização expressa e individual do Conselho. Por outro lado, para qualquer alienação de bens do Estado administrados pelo ente paraestatal, é evidentemente necessário que o Estado o permita pelas formas legais ordinárias.

Si, porém, não se deve exigir a autorização prévia, é preciso prever o exame e a aprovação *a posteriori*.

Mas quem os fará?

Reconhecendo, embora, os defeitos do sistema proposto, cremos que o velho processo a adotar consiste em entregar a aprovação das contas apresentadas pelo Superintendente ao próprio Conselho que votou os orçamentos. A ele, a quem cabe o "controle" administrativo da gestão do Superintendente, caberá assim também o controle financeiro (este, aliás, não é mais do que um dos elementos daquele).

Com o poder de propor, a qualquer momento, a substituição do Superintendente, está o Conselho armado das sanções necessárias para impor a sua fiscalização. E como nele se representam os interesses do Estado (de modo preponderante) e os particulares ligados à sorte do ente paraestatal, todos estarão financeiramente defendidos por esta forma controladora.

No intuito de reforçar, ainda mais, a ação superior do Estado e satisfazer assim os escrúpulos todos que se assustam, sempre que se trata dos dinheiros públicos, poder-se-á dispor que as contas, uma vez aprovadas pelo Conselho, sejam sujeitas ao exame (e não à aprovação) do Tribunal de Contas e encaminhadas ao Presidente da República. Este terá uma forma suplementar de controle esclarecido sobre a gestão financeira do Superintendente. Será talvez interessante comparar a este o regime dos "entes paraestatais de Crédito" italianos com o seu "bilancio preventivo" previsto, o seu "bilancio effettivo" apurado no fim do exercício, o seu "bilancio di competenza" retificado e finalmente com o seu "bilancio consuntivo" já aprovado pelo Tribunal de Contas. Ainda no que se refere ao regime financeiro, convém examinar a questão de capacidade de levantar empréstimos.

Parece-nos que é indispensável conceder ao ente paraestatal esta capacidade, que constitue mesmo um dos melhores meios facilitadores de sua ação. Duas restrições se poderão fazer: 1) uma que se refere à garantia dada aos prestamistas. No caso de ser necessária uma garantia

suplementar do Estado é claro que o empréstimo só poderá ser contraído mediante a autorização deste; 2) por outro lado, quando o empréstimo exceder de um certo valor, ou quando a sua amortização se estenda por um prazo maior do que um limite de tempo determinado, tornar-se-á também necessária a autorização governamental dada pelos processos habituais.

Deve ficar explícito que não encaramos aqui o aspecto propriamente jurídico da forma que assume, no caso, a responsabilidade do Estado, assunto estudado longamente por Oliveira Franco Sobrinho ("*Noção jurídica de autarquia*").

Estão vistos assim os aspectos essenciais da constituição financeira dos entes paraestatais. E' claro que em cada caso particular haverá necessidade de detalhar, ou mesmo de adaptar as noções vistas: respeitadas, porém, as linhas gerais do estatuto.

- 3) — *Pessoal* — Como terceiro elemento a considerar, resta-nos ver qual a situação do pessoal dos entes paraestatais.

Já examinamos, aliás rapidamente, o assunto. E, ao fazê-lo, dissemos que a lei instituidora do ente é que caberá resolver explicitamente a questão. Na generalidade dos casos, os empregados do órgão paraestatal não deverão ser equiparados aos funcionários públicos: ser-lhes-ão assegurados, porém, os mesmos direitos de que gozem os que trabalham nas entidades análogas de iniciativa particular (inclusive a inscrição nos institutos correspondentes de previdência social).

Em certas circunstâncias, parece-nos que haveria necessidade de dar ao pessoal da entidade paraestatal uma situação especial como especial seja a função que desempenhe. Será, por exemplo, o caso das universidades paraestatais.

Quando se tratar de um serviço público já existente, ao qual se dê a forma paraestatal, haverá sempre que manter aos funcionários do serviço os direitos que já tenham adquirido. Não constituirá isto, porém, uma dificuldade insuperável, tanto mais quanto hoje não são muito diversos

os direitos do funcionário público e o do empregado de empresa particular.

Estão vistas assim as linhas gerais do "estatuto tipo" dos órgãos paraestatais, que, aliás, para melhor compreensão, resumimos no esquema anexo.

E com ele temos terminado o nosso trabalho, contribuição modesta trazida à grande tarefa da racionalização dos serviços públicos.

ESQUEMA DO "ESTATUTO TIPO PARAESTATAL"

I) *Direção :*

a) *Conselho Diretor :*

9 membros nomeados pelo Presidente da República, sendo :

5 indicados pelos ministérios e

4 indicados pelas entidades particulares.

O Conselho Diretor orienta e controla.

b) *Superintendente :*

nomeado pelo Presidente da República por proposta, em lista triplíce do Conselho Diretor.

O Superintendente dirige.

II) *Regime financeiro :*

a) *Orçamento :*

feito em linhas gerais, modificável.

Proposto pelo Superintendente, aprovado pelo Conselho.

b) *Despesas :*

autorizadas pelo Superintendente, exceto :

a) quando não constarem do orçamento (que, aliás, não as discrimina detalhadamente) ; b) quando excederem de uma determinada quantia (digamos 50:000\$0).

Nestes dois casos devem ser autorizadas pelo Conselho.

c) *Contas :*

Supervisão geral e permanente do Conselho. As contas anuais devem ser aprovadas pelo Conselho, examinadas pelo Tribunal de Contas e levadas ao Presidente da República.

d) *Empréstimos :*

o ente paraestatal os pode contrair precisando, porém, de autorização do Governo : a) quando o empréstimo tiver uma garantia governamental suplementar ; b) quando exceder de uma determinada importância ; c) quando sua amortização se estender por prazo superior a um determinado limite.

III) *Pessoal :*

Situação fixada em cada caso pela lei que criar o órgão paraestatal. Normalmente os empregados não deverão ser funcionários públicos ; serão equiparados aos empregados das empresas particulares análogas (com inscrição nos Institutos correspondentes de previdência, etc.).

Serão garantidos os direitos dos funcionários públicos de serviços que passem a paraestatais.