



DASP

DASP

DIRETOR-GERAL

Darcy Duarte de Siqueira

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

Araújo Cavalcanti (Diretor)

Aluísio P. Valle

Luís Carlos T. Freitas

Revista do serviço público. Ano 1 - n. 1 - nov.
1937 - Rio de Janeiro, Conselho Federal do
Serviço Público Civil.
v. mensal até 1961

Periodicidade: 1962-1965 trimestral; 1966-1969 irregular;
1970 - quadrimestral.

A partir de agosto de 1938 editada pelo DASP (trans-
ferido para Brasília em 1960).

1. Administração pública — Periódicos. I. Brasil —
DASP, ed. II. Título.

C.D.D. 350.0005

C.D.U. 35 (05)





REVISTA NÃO PODE SAIR DA
BIBLIOTECA

DO SERVIÇO PÚBLICO

P
350.0005
2454

R. Serv. públ.	Brasília	v. 109	n. 2	p. 1 - 260	Abr./jun. 1974
----------------	----------	--------	------	------------	----------------

**REVISTA
DO
SERVIÇO
PÚBLICO**

**Redação e
Administração :**

Edifício-Sede do DASP
Bloco 7 — 5.º andar
Tels. : 24-7099 e 24-2305
— Ramais 66 e 110 — Brasília
70.000 — Distrito Federal

SUMARIO

NÃO PODE SAIR DA BIBLIOTECA

EDITORIAL

Novas Dimensões e Perspectivas para a Revista do Serviço Público (RSP)	7
--	---

ARTIGOS

A Política Governamental e os Conglomerados Financeiros — Arnol Wald	47
Imagem Atual do Ministério do Trabalho e Previdência Social — Ayrton Aché Pillar	51
Sobre a (Inexistente) Rede Nacional de Bibliotecas Exigida pelo SNICT — Edson Nery da Fonseca	79
Rejeição do Projeto de Lei do Orçamento — J. Teixeira Machado Jr.	93
A Competência Legislativa Originária do Presidente da República — Clenício da Silva Duarte	103
Governo e Comunicação — Archibaldo Deslandes Figueira	117
Variações de Paz sobre Um Tema de Guerra (Opus I) — Corsíndio Monteiro da Silva	131

TRADUÇÕES

Auto-Avaliação nas Organizações — Aaron Wildavsky	143
O Centro de Espaçonaves Tripuladas de Houston — A Prática da Administração Matricial — William Litzinger, Albert Mavrinac e John Wagle	165
Legislação e Automação — Hans-Joachim von Oertzen	179

DOCUMENTOS

Monografias da Revista do Serviço Público — O Tribunal de Contas da União e a Reforma Administrativa — Lincoln Teixeira Mendes Pinto da Luz	199
Documentação da RSP	233

BIBLIOTECA DO
D A S P

N.º

DATA

P438

26/8/74

NOVAS DIMENSÕES E PERSPECTIVAS
PARA A REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

NOTA

O EDITORIAL FOI RETIRADO
POR NÃO REFLETIR A ORIENTAÇÃO
DA DIREÇÃO-GERAL DO DASP.

A POLÍTICA GOVERNAMENTAL
E OS CONGLOMERADOS FINANCEIROS

IMAGEM ATUAL DO MINISTÉRIO
DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA SOCIAL

SOBRE A (INEXISTENTE) REDE
NACIONAL DE BIBLIOTECAS EXIGIDA PELO SNICT

REJEIÇÃO DO PROJETO DE LEI
DO ORÇAMENTO

A COMPETÊNCIA LEGISLATIVA ORIGINÁRIA
DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA

GOVERNO E COMUNICAÇÃO

VARIAÇÕES DE PAZ SOBRE
UM TEMA DE GUERRA (OPUS I)

A Política Governamental e os Conglomerados Financeiros

ARNOLD WALD

Advogado; professor universitário
(UEG); colaborador da RSP desde 1949

Não há dúvida de que, nos últimos vinte anos, o crédito adquiriu no Brasil uma grande complexidade, multiplicando as fórmulas de financiamento e oferecendo um grande número de alternativas. No fim da II Guerra Mundial, ou seja, em 1945, as formas de crédito em nosso País ainda se limitavam, no fundo, a três: o crédito pessoal baseado na promissória, o crédito comercial com o desconto de duplicatas e o crédito hipotecário. Hoje basta entrar num banco para sentir a revolução ocorrida.

Os próprios títulos se multiplicaram. Fala-se hoje na cédula pignoratícia, na cédula hipotecária, na promissória rural, na duplicata de serviços, na duplicata fiscal, nas letras imobiliárias, nas letras hipotecárias etc. Houve, assim, incontestável especialização e sofisticação do crédito. Faixas novas surgiram como o empréstimo para fins habitacionais, com uma série de subcategorias, cada uma delas obedecendo a princípios próprios. O mesmo se poderia dizer das operações de crédito industrial realizadas pelo BNDE e pelos seus agentes financeiros.

As operações internacionais, com o repasse de empréstimos estrangeiros em moeda pesada, autorizado pela legislação atual, os diversos tipos de financiamentos realizados pelos bancos de investimentos, a mobilização do crédito ao consumidor são tantas outras inovações que citamos, apenas, a título de exemplo.

As emissões de debêntures, que voltaram a se afirmar depois de longa ausência no mercado brasileiro, os títulos públicos, inclusive obrigações reajustáveis e letras do Tesouro e os títulos estaduais com correção monetária, completam o quadro altamente diversificado das estruturas creditícias brasileiras.

Antigamente, limitava-se o banqueiro a receber depósitos à vista ou a prazo fixo e a emprestar dinheiro descontando duplicatas e recebendo promissórias. Atualmente, o banco deixou de ser apenas um estabelecimento único — é um complexo de instituições financeiras integradas abrangendo, normalmente, além de um banco comercial, um banco de investimento, uma financeira, uma corretora de valores e uma distribuidora, uma sociedade de crédito imobiliário, uma empresa de “leasing” um ou vários fundos de investimento e até, algumas vezes, uma empresa de turismo, uma sociedade de processamento de dados e uma companhia de seguros. O Banco recebe imposto de renda e depósitos decorrentes da legislação fiscal sobre investimento, faz contratos de investimento mensal, paga as nossas contas, fornece carta de crédito, recebe títulos em custódia ou para serem administrados, tem um serviço de emergência para permitir depósitos e, eventualmente, pagamento de cheques à noite, aos domingos e feriados. Já se conhece a agência bancária “drive in” na qual se recebe o cheque sem sair do automóvel. O cheque já pago, devolvido ao emitente, constitui a melhor prova do pagamento que fizemos. Uma série de serviços são assim prestados pelas instituições financeiras, que abandonaram a posição tradicional de bancos de depósito, para se tornarem verdadeiros bancos de negócios. Todos os banqueiros sabem que há uma única orientação que se lhes impõe: o movimento. Movimento significa, no caso, o aumento da prestação dos serviços, o melhor atendimento, a maior eficácia em todas as formas de operações.

Já se afirmou ser a nossa época a dos “superbancos” que constituem verdadeiros conglomerados financeiros (financeiro conglomerados), caracterizados por uma reestruturação que obedeceu aos dois princípios básicos da concentração e da expansão. Se, no passado, havia a possibilidade de distinguir entre o banco de depósito e o banco de negócios ou a sociedade financeira e se podiam subsistir, até os meados do presente século, os pequenos e médios bancos, a nossa época exige a apresentação de um serviço financeiro integral e de grandes dimensões. As macro-empresas modernas, às sociedades multinacionais da segunda metade do nosso século devem corresponder grandes bancos que possam atendê-las em todos os seus interesses, o que implica na necessidade de fundir ou incorporar os bancos menores, criando-se novas organizações gigantescas que passam a dominar o mercado financeiro nacional e internacional.

Na realidade, numa economia em expansão, o setor bancário se desenvolve mais rapidamente que a economia no seu conjunto. Tal fato se explica pelas necessidades da industrialização,

que exige maior divisão do trabalho e capitais sempre crescentes para o atendimento dos novos investimentos. Assim, o setor bancário passa a ultrapassar, na sua evolução, a progressão do produto bruto nacional. E a expansão dos bancos passa a ser o fruto necessário e lógico do desenvolvimento geral.

Tanto no Japão como na Alemanha, nos Estados Unidos e no próprio Brasil, a transformação sofrida pelos bancos nos últimos anos é impressionante. No Japão os seus recursos próprios aumentaram dez vezes em quinze anos. Na Alemanha, no mesmo período, cresceram 700%.

Além da concentração, da expansão e da internacionalização, verificamos que o movimento bancário se faz no sentido da diversificação, ou seja, com a finalidade de constituir um conjunto que funcione como um verdadeiro supermercado financeiro integrado ou "department store banking", em que o cliente possa ser atendido em todas as suas operações, por mais distintas e complexas que possam ser, encontrando no banco uma base de apoio com a possibilidade de fornecer-lhe não somente dinheiro, mas informações e idéias válidas.

A concentração crescente realizada nos conglomerados financeiros fez com que o Secretário de Finanças dos Estados Unidos, David Kennedy, alertasse, ainda em 1969, o Presidente Nixon sobre o perigo da transformação da economia norte-americana que em breve se encontraria "perante uma estrutura econômica dominada por entre cinquenta e setenta e cinco empresas gigantes-cas que deteriam o controle do poder industrial e financeiro. Ou seriam dominadas pelos "corporate conglomerates" que controlariam os grandes bancos, ou seriam os grandes bancos que controlariam os grandes conglomerados industriais".

A imagem atual do banqueiro é assim tão distinta da existente no século passado quanto a do advogado de empresa contemporâneo em relação ao seu colega de cinquenta anos atrás. O banqueiro não é mais o homem ao qual se recorre eventualmente na hipótese de necessidade de crédito ou de financiamento. É hoje o engenheiro financeiro dos seus clientes, que aponta os rumos do crescimento da empresa, com a plena utilização de todas as capacidades potenciais. Na realidade, é ele o planejador financeiro da vida da empresa que atende com capitais próprios, com repasse de capitais alheios estrangeiros ou nacionais, com o lançamento de ações e obrigações no mercado etc. No campo da exportação, ele ajuda o cliente na sua prospecção de mercados, nas suas negociações no exterior, fornecendo-lhes contatos e ajuda

nos países compradores e funcionando como uma verdadeira "trading company" graças aos bancos que o representam nos outros países.

Na realidade, o banqueiro não pode ignorar a política e os problemas sociais, não lhe cabendo sofrer as aleas da conjuntura econômica, que, ao contrário, deve prever para evitar ou superar as suas dificuldades. É o homem da administração das empresas e das pesquisas de mercado, do "management" e do "marketing" e é, finalmente, o homem amplamente informado que tem os elementos de fato necessários para poder tomar as suas decisões.

A engenharia financeira hoje atribuída ao banqueiro tem sido definida como a técnica de atendimento das necessidades financeiras da empresa em todas suas formas.

Para atender às necessidades da engenharia financeira foram sendo criados, em todos os bancos, departamentos que contam com equipes de analistas, economistas, engenheiros e advogados para levantar, estudar e expurgar as informações e dar soluções aos problemas mais complexos.

Na realidade, o banqueiro substituiu a intuição que utilizava, outrora, nos seus negócios, pelo estudo científico dos balanços, pela pesquisa dos mercados e pelo exame da rentabilidade das operações que os clientes pretendem fazer. É pois, um participante ativo na elaboração das decisões dos seus clientes, industriais ou comerciantes.

Já se disse que entre o cliente e o banqueiro se cria uma verdadeira colaboração construtiva na qual cada um apresenta os frutos de sua informação e de sua imaginação.

Por outro lado, os banqueiros são, hoje, cada dia mais, os grandes investidores institucionais, seja em nome próprio, seja em nome e por conta dos fundos que estão sob sua gestão, seja ainda por conta de clientes cujos bens e valores administram. Além das participações comerciais, os bancos aconselham e facilitam as fusões das empresas e as suas transformações, abrindo o seu capital, acompanhando a evolução de suas ações na Bolsa e liderando operações de "taxe over", ou seja, de oferta pública de compra de ações, que se têm desenvolvido muito rapidamente nos últimos anos, tanto na Europa como nos Estados Unidos e que recentemente já estão penetrando na vida brasileira. Desempenham finalmente os bancos importante papel nas operações de reestruturação industrial, sendo, pois, incontestavelmente, as instituições financeiras as grandes catalisadoras das transformações econômicas do nosso tempo.

Imagem Atual do Ministério do Trabalho e Previdência Social

AYRTON ACHÉ PILLAR

SUMÁRIO : Diretrizes Gerais do MTPS; Uma Equipe a Serviço do Trabalhador; A Valorização do Homem, como Filosofia Básica de um Governo; Sentido Geral dos Problemas; O Programa de Integração Social (PIS); O Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP); O Programa de Valorização da Ação Sindical; O Sindicato Ideal; O Programa Nacional de Valorização do Trabalhador (PNVT); O Programa de Valorização do Trabalhador Rural; Política Salarial; Salário Mínimo; Salário Suplementar; Programa Especial de Bolsas de Estudo — PEBE; Segurança e Higiene do Trabalho; Grupo-Tarefa da Amazônia — GTA; Conclusão.

DIRETRIZES GERAIS DO MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA SOCIAL

A diferença essencial entre o que se fazia, antes de março de 1964, no MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA SOCIAL e o que se faz agora é, simplesmente, uma diferença de filosofia de Governo.

Trabalhadores e empresários, antes, eram meio, eram instrumento, eram massa de manobra. Agora, o empresário e o trabalhador são olhados como um fim, para o qual tendemos com a mira na valorização do homem, valorização progressiva a ser conseguida pela harmonia entre o capital e o trabalho, pela implantação da justiça social, entendida como distribuição equânime da riqueza coletiva, e pelo esforço conjugado em prol do bem comum.

Estas são as frases que dão abertura à exposição de fatos e de números que faremos a seguir e através dos quais se poderá ter uma visão do dinamismo do atual Ministério do Trabalho e Previdência Social.

Na maneira de agir da nova administração está contida toda uma teoria política, mas que seria letra morta, como o foi em outros tempos, se a idéia não se concretizasse na realidade, o dogma

não se objetivasse na liturgia e a diretriz geral não se traduzisse, pragmaticamente, nas linhas de ação cotidiana (Júlio Barata — ESG — 1970). E a confirmação desse procedimento encontra prova positiva no clima de paz social que o Brasil vem desfrutando durante o Governo da Revolução de 1964.

UMA EQUIPE A SERVIÇO DO TRABALHADOR

Para que se possa avaliar a atuação do MTPS em favor da consolidação da política social da Revolução, nestes quase quatro anos e meio da gestão do Prof. Júlio Barata, mister se faz enfatizar o cuidado com que o titular da Pasta do Trabalho escolheu a sua equipe de auxiliares. Nessa escolha prevaleceu como determinante básica não apenas a capacidade técnica, mas o entusiasmo patriótico que os escolhidos devotam à causa pública.

É de justiça salientar que nesse trabalho de verdadeira garimpagem buscou-se, em primeiro lugar, valorizar o servidor do MTPS. E este correspondeu, plenamente, ao que dele se esperava.

Assim, em pouco tempo, coordenou-se a equipe técnico-administrativa que, até os dias de hoje, sem solução de continuidade, vem programando, pesquisando, supervisionando e avaliando os programas de trabalho idealizados pelo Titular da Pasta.

A VALORIZAÇÃO DO HOMEM, COMO FILOSOFIA BÁSICA DE UM GOVERNO

“O Estado deve existir para o homem, e não o homem para o Estado : eis a máxima, muitas vezes repetida, que se identifica com outra : a filosofia básica de um Governo deve ser a valorização do homem, primeiro capital de uma nação e supremo investimento de um povo”.

Estas palavras se contêm na Aula Magna que o Ministro Júlio Barata proferiu na Universidade Federal da Bahia a 8 de março de 1972. E disse mais :

“O signo do Estado Moderno, apto à realização de seus fins, é um só : a valorização do homem, isto é, a subordinação de cada iniciativa do poder público ao bem-estar de cada indivíduo e de cada família”.

“Para isso, num plano abstrato e de idéias gerais, faz-se mister contemplar o homem como pessoa, isto é, na fórmula clássica, **individuum subsistens rationalis naturae**, e não como simples objeto, número ou coisa; reconhecer o caráter social do ser

humano, obrigado, por sua própria condição social, à convivência, à solidariedade e à comunhão com outros seres; ver no homem, enfim, ao lado de seu valor econômico, como força de trabalho, o seu valor moral e cívico, como célula viva de um tecido inconsútil, a Pátria, e, em função desse valor, que lhe é intrínseco, estruturar e dinamizar a política, a economia e toda a vida nacional.

Valorizar o homem não significa apenas avaliar-lhe o peso ontológico na série dos bens criados. Significa, também e principalmente, aumentar-lhe o valor em todos os sentidos, conferindo-lhe, além dos direitos humanos essenciais, o direito ao trabalho e, pelo trabalho, a participação constante e perene nos frutos do progresso que, para fazer jus à denominação, há de ser o progresso coletivo, ou seja, o enriquecimento comum".

Estas assertivas hão de ser corroboradas na medida em que, baseadas em dados corretos e reais, nos detivermos na análise particularizada de cada um dos Programas em curso de execução.

SENTIDO GERAL DOS PROGRAMAS

"Todos quantos vivem do trabalho, na cidade ou no campo, a serviço das empresas ou do Governo, foram compreendidos no vasto âmbito de uma programação, cuja finalidade é a de construir uma sociedade aberta, para a qual todos contribuam e da qual todos participem, com iguais oportunidades para todos, com equilíbrio e harmonia entre patrões e empregados e sem lutas de classe".

O observador que se debruçar sobre o elenco de programas do Ministério do Trabalho e Previdência Social notará que, tanto no Programa de Integração Social ou PIS, quanto no Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público ou PASEP; no Programa de Valorização da Ação Sindical; no Programa Nacional de Valorização do Trabalhador ou PNVT; no Programa de Assistência ao Trabalhador Rural ou PRORURAL, o sentido desses Programas é o de uma mobilização nacional em prol da valorização do homem. Toda a força do trabalho do País, em todos os seus níveis e setores, é objeto de uma série de planos e medidas, com o fito de obter para a coletividade, de par com o rendimento econômico, a melhoria social.

É ainda o Ministro Júlio Barata quem esclarece :

"Os programas do Ministério do Trabalho e Previdência Social, no Governo do Presidente Médici, possuem uma unidade or-

gânica, a denunciar a preocupação de atingir a democracia humana ou o capitalismo do grande número, e, ao mesmo tempo, revelam adequação com a realidade brasileira, e portanto, exequibilidade, não se tratando, como não se trata, de planos de fachada, utópicos ou impraticáveis”.

O Ministério do Trabalho e Previdência Social foi buscar em pronunciamentos do Presidente MÉDICI o espírito da política social do Governo, conforme palavras de 6 de janeiro de 1970 :

“Sem quebra do desenvolvimento econômico do País, cujo ritmo se deve, não só manter, mas, ainda, acelerar tanto quanto possível, impõe-se, concomitantemente, a adoção de medidas pelas quais se venha a distribuir a renda global de modo mais equânime, a fim de que todas as camadas da população sejam beneficiadas pelo aumento da riqueza comum”.

O desafio, oferecido à área econômica e à área social, consiste, como se vê, na manutenção de um paralelismo permanente entre o esforço para o crescimento da riqueza material e para a utilização dela como meio e modo de beneficiar o homem, fazendo-o partilhar dos frutos do processo.

A filosofia do Governo implica também o emprego maciço da política de desenvolvimento social como forma de aumentar a renda dos grupos assalariados.

Significa, por conseguinte, criar modalidades novas e múltiplas para fomentar a poupança do trabalhador, sem que deste se exija contribuição onerosa; promover uma política salarial, que não degenere em fator inflacionário mas represente acréscimo do poder aquisitivo; integrar, a pouco e pouco, todos os segmentos da população na sociedade de consumo, assegurando-lhes a reciprocidade entre a expansão econômica e o progressivo acesso aos bens da vida, que essa expansão proporciona.

É nesse panorama ideal que se enquadram os Programas do Ministério do Trabalho e Previdência Social, que é, por excelência, o Ministério do homem.

Timbra, entretanto, o Governo em não seguir, na adoção e na prática desses programas, uma tendência paternalista, que nos conduziria a falsear a imagem do poder público, vendo nele a Divina Providência, a solução única de todas as dificuldades.

Como se verá da exposição sucinta dos programas, todos eles dependem, para seu êxito, de uma conjugação de esforços,

de uma associação de energias, da formação de uma consciência nacional, que deve existir e florescer nos homens do Governo, nos empresários e nos trabalhadores, de tal sorte que cada um se capacite de sua responsabilidade perante a Pátria e dê o máximo de si mesmo ao esforço comum.

Mesmo porque nenhuma iniciativa de Governo será fecunda, se não tiver a participação, total e constante, daqueles a quem vai beneficiar.

O PROGRAMA DE INTEGRAÇÃO SOCIAL (PIS)

O PIS, instituído pela Lei Complementar n.º 7, de 7-7-1970, é fórmula original e nossa. Superior à da participação nos lucros. Tem sua finalidade a poupança acumulada para benefício simultâneo e permanente do empregado e das empresas. Estas e o Governo contribuem, em proporções que a lei estipulou realisticamente, a fim de não redundarem em ônus exagerado, para um Fundo de Participação, no qual todos os empregados de todas as empresas são cadastrados e passam a possuir na Caixa Econômica Federal um pecúlio nominal, na proporção do seu salário e do seu tempo de serviço. Como do empregado nenhuma contribuição se exige, estamos diante de um mecanismo típico de transferência de renda que serve à suplementação do ganho do assalariado, ao mesmo tempo que se destina a fornecer recursos novos às empresas, mediante a concessão de empréstimos e financiamentos. Por esse processo de reciprocidade fomenta-se a produção, incrementando, sem perigo de inflacionar, o desenvolvimento econômico; e aumenta-se a renda "per capita" de milhões de brasileiros, os trabalhadores, com os juros ou dividendos resultantes da rentabilidade do Fundo, favorecendo-se, dessa maneira, o desenvolvimento social.

O PROGRAMA DE INTEGRAÇÃO SOCIAL, que arrecadou e aplicou, desde sua instituição, mais de 3 bilhões de cruzeiros já está produzindo uma renda anual de 21% sobre o pecúlio de cada trabalhador.

Em pouco mais de três anos após seu lançamento o PIS já cadastrou, em todo o País, dez milhões e oitocentos mil trabalhadores urbanos, que, pela primeira vez em sua vida, podem contar com a sua poupança.

A fim de que se possa avaliar os benefícios desse Programa em favor da constituição de um pecúlio para o trabalhador, basta dizer que o valor médio desse pecúlio já alcançou uma impor-

tância superior à do mais alto salário mínimo vigente no País. Este, como se sabe, no presente momento, é de Cr\$ 312,00 e o valor médio do pecúlio do PIS já é de Cr\$ 332,00.

Com a nova Lei Complementar, apresentada há pouco tempo ao Congresso Nacional e já aprovada na Câmara e no Senado, por unanimidade, aproveitando a circunstância de uma redução no ICM, conseguiu o Governo melhorar, ainda mais, o Fundo do PIS. Assim a partir do ano de 1975, esse pecúlio estará automaticamente acrescido de um mínimo de 30%. Só com as medidas decorrentes dessa segunda Lei Complementar, teremos, no primeiro ano de aplicação da Lei, um acréscimo de um bilhão e duzentos milhões de cruzeiros para o Fundo do PIS e, no segundo exercício, quer dizer, de 1976 para 1977, se terá mais um acréscimo de dois bilhões e quatrocentos milhões de cruzeiros.

Segundo o Ministério da Fazenda, que já fez as projeções do PIS para os próximos anos, logo na primeira etapa do Governo que vai suceder ao do Presidente Médici, o Fundo do PIS que subiria a sete bilhões e oitocentos e quarenta milhões de cruzeiros, com o acréscimo que adveio agora ultrapassará, no total os dez bilhões de cruzeiros.

Bastam esses números para mostrar o que esse Programa, de origem brasileira, representa, de fato, na promoção social do trabalhador. Mais do que isso, no dizer do Ministro Júlio Barata, é a sua participação efetiva na produção nacional. É a participação de todos os trabalhadores nos frutos do nosso progresso.

Para encerrarmos este capítulo sobre o PIS fomos buscar na imprensa nacional, mais precisamente em um de seus órgãos — o "CORREIO BRAZILIENSE" — um editorial, publicado a 9 de dezembro de 1973, que apreciando os programas do MTPS dá bem a medida do que o PIS representa para a economia do País e para o trabalhador brasileiro.

" O GRANDE PROGRAMA

Há cerca de um ano, o PIS era tema de acirrados debates no Congresso Nacional, provocados pela oposição, que o considerava medida demagógica e sem qualquer influência no crescimento da renda "per capita", tomada esta quer no todo nacional, quer no que diz respeito à classe assalariada, em bloco e individualmente. Argumentava-se, primeiro, que o quinhão de cada cadastrado não estava sendo creditado em sua conta e, uma vez tomada esta medida, tentava-se minimizar o alcance social do pro-

grama com o pequeno rendimento do primeiro ano. Segundo os oposicionistas, o que os trabalhadores precisavam eram de salários que lhes permitissem uma poupança não forçada.

Esta ótica primária e imediatista foi evidentemente melhorada, pois o passar dos tempos revelou o incontestável alcance do Programa de Integração Social, que se revela de extraordinária flexibilidade. Tanto assim que as críticas cessaram ou foram estrategicamente desviadas para outros setores.

Esse fundo de reserva financeira dos trabalhadores, graças ao giro que lhe está sendo dado, vem crescendo como bola de neve que desce da montanha. O pequeno quinhão do primeiro ano aumenta de volume de tal modo que, já em fins de 1976, cada assalariado terá uma renda extra equivalente a um salário mensal. Será, com efeito, o décimo quarto salário. E nesse crescer geométrico pode avaliar-se o que representará para a imensa classe de trabalhadores que, em número superior a 10 milhões, já estão castrados.

Torna-se, portanto, evidente, o papel do PIS no crescimento da renda, não sendo exagero afirmar que, de todos os grandes programas planejados pelo Governo do Presidente Emílio Médici, este, da área do Ministério do Trabalho, é o de mais acentuado cunho social, vindo inovar num setor que há muito tempo vem sendo estudado neste e em muitos outros países do mundo, sem que se tivesse encontrado a solução ideal.

Com efeito, não é de hoje que se busca a perfeita associação do capital e do trabalho, não apenas nos resultados da produção, mas ainda na distribuição equânime dos resultados. Aqui no Brasil em certa época conturbada, conturbadamente se falou na participação dos trabalhadores nos lucros das empresas. As boas idéias não comportam, no entanto soluções, demagógicas. Atento à realidade brasileira, o atual Governo, cuja imaginação deve ser, mais uma vez, destacada, deslocou a questão do plano do lucro para o plano do faturamento. O resultado foi o almejado há tanto tempo: o assalariado começou a participar, efetivamente, dos resultados financeiros da empresa.

Pormenor de suma importância é que essa nova fonte de renda do trabalhador constitui, simultaneamente, um precioso pecúlio. O PIS é, em conseqüência, mecanismo de poupança e de distribuição de renda, simultaneamente. É instrumento de aceleração da economia e multiplicador do quadro de empregados. Atende a área social e tem profundas repercussões na área econômica.

Tanto assim é que, mercê da sua versatilidade, acaba de ser aproveitado como mecanismo de compensação do ICM, no programa de redução gradual das alíquotas. Ganha, desse modo, uma nova faceta, qual seja a de contribuir para a minimização das diferenças regionais, depois de dar provas abundantes de sua força como instrumento de diminuição das diferenças sociais.

Por tudo isso, a presença do Ministro Júlio Barata na pasta do Trabalho ficará assinalada como um marco na nossa evolução social. Muitos e relevantes são os pontos positivos de sua gestão. Mas o Programa de Integração Social, por sua amplitude e pela influência que já exerce em outras áreas constitui o ápice de sua obra administrativa."

PROGRAMA DE FORMAÇÃO DO PATRIMÔNIO DO SERVIDOR PÚBLICO (PASEP)

Não são, porém, apenas os trabalhadores das empresas industriais, comerciais e de serviços que gozam de tais benefícios. Outro Programa foi delineado pelo Governo Médici, e se encontra em plena execução, com o fito de elevar o nível de remuneração dos servidores civis e militares em atividade. É o PASEP ou "Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público".

A Lei Complementar n.º 8, sancionada a 3 de dezembro de 1970, instituiu esse Programa, a respeito do qual, em mensagem ao Congresso Nacional, dizia o Presidente Médici:

"O Governo não compreende a prática de justiça social senão em termos de distribuição da riqueza global e tudo pretende fazer para que o desenvolvimento econômico seja simultâneo com a promoção social dos trabalhadores e não dê ensejo à formação de castas ou classes privilegiadas, mas represente a oportunidade para que o nível de poder aquisitivo dos assalariados os torne cada vez mais participantes da riqueza comum da Nação... Sobreveio, assim, consubstanciado na Lei Complementar n.º 7, o Programa de Integração Social, destinado a promover a integração do empregado na vida e no desenvolvimento das empresas, que atuam na esfera dos negócios privados, com a conseqüente formação do Fundo de Participação, cujos reais benefícios se farão sentir no setor assalariado, não só da fruição de um patrimônio individual em contínuo crescimento, senão também mediante a criação de estímulos e hábitos de poupança, formadores de uma mentalidade nova, indispensável ao nosso desenvolvimento econômico e social.

Com a mesma preocupação, com o mesmo ânimo que então me inspirou no sentido de atender a um dos mais relevantes interesses da população obreira do País, também agora, tão só informado pela idéia de justiça, tenho a honra de submeter aos Senhores Membros do Congresso Nacional, o presente projeto de Lei Complementar, que institui o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público".

Como se infere das palavras do Presidente da República, o que se teve em mira, como no caso dos trabalhadores, foi assegurar a outro segmento da população "uma participação direta, cada vez maior, nos bens e utilidades criados pelo esforço coletivo do País".

O PASEP obedece aos moldes e ao estilo do PIS, para o benefício dos servidores civis e militares, cabendo a administração de seu Fundo ao Banco do Brasil. Mediante uma contribuição arrecadada mensalmente da União, dos Estados, dos Municípios, do Distrito Federal e dos Territórios, organiza-se um Fundo, cujos resultados são distribuídos, entre todos os servidores em atividade, civis e militares, 50% em proporção com o montante da remuneração de cada um e 50% em partes proporcionais aos quinquênios de serviços prestados.

A simples análise da Lei Complementar n.º 8 revela, mais do que a possibilidade, a certeza de que, doravante, os servidores públicos disporão de um pecúlio apreciável e receberão, anualmente, importâncias que poderão corresponder a um décimo terceiro vencimento.

Para que se avaliem as perspectivas, a médio prazo, da política traçada pelo Governo Médico no sentido de assegurar a incorporação e maior participação de todos os setores da sociedade brasileira no processo de desenvolvimento, nada mais expressivo do que o pronunciamento de Jorge Restrepo, representante do Fundo Monetário Internacional, na reunião do CIAP, em 12 de junho de 1973. Confirmando impressões dos representantes da Agência para Desenvolvimento Internacional e do Banco Interamericano de Desenvolvimento, o Sr. Jorge Restrepo salientou que "se esperam efeitos importantes na formação de poupanças para os trabalhadores através da operação de mecanismos financeiros com aportes do Governo e das empresas".

Em verdade, todas as formas de aumentar a renda real do assalariado estão sendo procuradas e aplicadas pelo Governo, para que se faça convergir para o bem-estar social o progresso econô-

mico, numa definitiva e salutar transfiguração da paisagem humana em nosso País.

O total arrecadado pelo PASEP do seu início até 31-12-73 já é de Cr\$ 2.513.049.802,98 dos quais foram aplicados Cr\$ 2.375.066.774,80 em investimento e empréstimo.

Até aquela data, o total de entidades cadastradas era de 5.353; sendo 3.372 da Administração Direta e 1.891 da Administração Indireta.

PROGRAMA DE VALORIZAÇÃO DA AÇÃO SINDICAL

O pensamento que norteia o Programa de Valorização da Ação Sindical é o de valorizar o trabalhador dentro da sua associação de classe. Entre os instrumentos de que dispõe o Estado para a consecução dos objetivos da justiça social, figura, em lugar eminente, o sindicato. Valorizar-lhe a ação, purificando-o e fortalecendo-o, era, pois, um imperativo da Revolução de Março. Não seria jamais possível contemporizar ou compactuar com as idéias que viciaram no passado a atitude sindical. Pensar que o surgimento de centrais sindicais, a fusão de categorias profissionais heterogêneas e a intromissão das entidades representativas de classe na vida política pudessem servir a paz social e ao bem-estar dos trabalhadores significaria, para nós, erro crasso, cujos efeitos é fácil prever no confronto com o que sucede em alguns países, onde o sindicalismo enveredou por aqueles caminhos.

A opção do Governo foi clara e firme, quando fez coincidir o fortalecimento do sindicato com a soma de serviços efetivos que ele pode prestar a seus associados.

O sentido do Programa de Valorização da Ação Sindical é este e seus rumos mostram que, sem desvirtuamento de tão altos propósitos, o panorama do sindicalismo brasileiro, rapidamente, se modificou.

FRUTOS DA PRIMEIRA ETAPA

Não cabe aqui alinhar todos os itens do Programa de Valorização da Ação Sindical, sendo suficiente, para lhe medir o alcance, apontar os frutos, desde o dia em que foi implantado pelo Decreto Executivo 67.227, de 21 de setembro de 1970.

Esses frutos se tornam visíveis, à medida que se promovem cursos de administradores sindicais; se instalam ambulatório médicos em sindicatos; se concedem empréstimos individuais

a trabalhadores sindicalizados; se financia a construção de sedes, de colônias de férias, de centros de recreação, de piscinas e campos de esporte; se distribuem a filhos de trabalhadores bolsas de estudo e se integra, ainda o elemento sindical no esforço para erradicação do analfabetismo.

Numa sucinta amostragem, podemos assinalar a realização de Cursos de Administradores Sindicais no Distrito Federal, na Guanabara, no Rio Grande do Sul em Minas Gerais, Pernambuco Bahia e São Paulo. Atacando as áreas de maior densidade sindical, esses Cursos, com a duração de oito semanas, ministram conhecimentos gerais e especializados sobre Administração, Economia, Legislação Trabalhista e assuntos correlatos. Destinam-se à formação e capacitação de dirigentes, para o melhor desempenho de seus deveres à frente dos órgãos sob sua responsabilidade.

No tocante a empréstimos individuais, por meio de convênio com a Caixa Econômica, empréstimos a entidades, para os fins já expostos, foram autorizados até 1973 num valor total de 1 milhão e 769 mil cruzeiros.

Quanto à instalação de ambulatorios médicos e odontológicos em sindicatos, mediante convênios do INPS com os órgãos de classe, só no primeiro ano de funcionamento do Plano, 1972, conseguimos instalar 253, à razão de quatro por semana, se já, agora, é de 600 o número de sindicatos que possuem, em suas sedes, esses serviços de assistência médica e social.

RENOVAÇÃO DOS QUADROS SINDICAIS

Assim orientada, a ação sindical entra numa fase redentora. O mais moderado otimismo nos autoriza a prever a renovação paulatina dos quadros sindicais, que se enriquecerão de elementos cônscios de seu papel de servidores de suas categorias profissionais e integrados no espírito da Revolução, e empenhados em harmonizar o capital e o trabalho.

Agora os trabalhadores são alertados, com franqueza e positividade, para o imperativo de se aperfeiçoarem em suas profissões para que se façam merecedores de uma remuneração mais alta. Este o límpido sentido do lema: Melhor trabalho = melhor salário.

Em todo o Brasil, esse lema ressoa como um chamado a fim de que se organize o grande mutirão nacional para qualificação da mão-de-obra, para a proteção do operário contra os aciden-

tes, para o cumprimento objetivo, em cada setor profissional, do ideal de valorização do homem.

Assim, podemos prever que o Programa, até o término de sua primeira etapa, significará melhoria real, numa pertinaz valorização para um mínimo de um milhão e meio de beneficiados.

UMA COMPARAÇÃO QUE SE IMPÕE

Até 1964 o único dever, de que se incumbiam os sindicatos, era o de, anualmente, apresentarem suas reivindicações salariais à Justiça do Trabalho, após uma Assembléia Geral, da qual, normalmente, apenas participava menos de 10% dos trabalhadores sindicalizados.

Afora isso, os sindicatos eram entidades a serviço da má política e faziam de si mesmos instrumentos de prestígio político-eleitoral.

Hoje, com o plano do Governo para a valorização da ação sindical, o sindicato é sobretudo um prestador de serviços, especialmente os de assistência médica.

Com a valorização da ação sindical, os sindicatos, que hoje somam 6.247, se viram fortalecidos e foram guindados a situações compatíveis com o importante papel por eles desempenhado em um regime de sadia democracia, a ponto de multiplicar o número de seus associados, todos, constitucionalmente, facultativos.

Todavia, é de se ressaltar, que não se pode fazer, sob forma compulsória, o recrutamento de trabalhadores, porque nossa Constituição não contém nenhum preceito de sindicalização obrigatória, já que "o direito de associação é livre".

Como ilustração, vale dizer o que nos parece ser.

O SINDICATO IDEAL

Como poderia o Sindicato servir àquele ideal do Governo Revolucionário é o que se tentará responder com clareza, com aquela clareza que Ortega y Gasset chamava de "cortesia do pensador".

A imagem do sindicato que se deseja é simples O Sindicato como deve ser para que corresponda à sua função mais nobre —

o de instrumento da justiça social deveria aparecer com três características essenciais :

- a) deve ser um sindicato livre
- b) deve ser um sindicato integrado
- c) deve ser um sindicato de serviço.

Os três requisitos se interpenetram e fundem para gerar o sindicato ideal.

O primeiro requisito é a liberdade. Liberdade de associação como a nossa Constituição prescreve. Mas liberdade de associação que não significa liberdade aos grupos anti-nacionais e aos grupos ligados à política partidária.

O Sindicato autêntico não poderá permitir jamais a infiltração de ideologias extremistas e deve repudiar toda e qualquer tentativa, em geral solerte e clandestina, daqueles que o pretendem utilizar como arma para a desordem, a agitação, a catequese criminosa dos fanáticos, estipendiados pelo comunismo internacional.

Nunca estaremos tão longe da verdadeira justiça social como quando transigirmos — o que não mais acontecerá no Brasil — com a doutrina e a ação dos que, em nome da liberdade escravizam; em nome da igualdade, criam a casta privilegiada dos burocratas da tirania e, em nome da fraternidade universal, roubam, violentam e matam.

Liberto dessas algemas, o sindicato deve libertar-se ainda das injunções político-partidárias, pois o sindicato não é escritório eleitoral, nem os sindicalizados são massa de manobra no jogo político. Valer-se do órgão sindical para conquistar clientela e votos é degradar a função específica do sindicato.

O segundo requisito para que o sindicato seja instrumento da justiça social é sua integração nos órgãos do Poder Público.

A legislação define o sindicato como órgão de colaboração com o Poder Público. A colaboração se impõe, não sob a forma de subserviência política, de um lado, e de tutela paternalista, de outro. Essa colaboração equivale, sim, a um esforço conjunto, coordenado, em que as posições e as responsabilidades, dentro da escala hierárquica, se situam num plano alto — o do interesse nacional.

Além disso, o Sindicato, como representação de uma categoria profissional ou de uma categoria econômica, é peça de uma engrenagem e funciona dentro de uma sistemática, marcada pela disciplina da vinculação hierárquica. Não se compreende, nem se justifica, outro tipo de integração senão o que entrosa os sindicatos com as Federações Sindicais de seu ramo e estas com as respectivas Confederações.

Outro processo integrativo acarretaria a desorganização do meio sindical, só servindo, talvez, como em recentes episódios da nossa História, para propósitos espúrios.

E finalmente, para atender os fins humanos da justiça social, o sindicato deve constituir-se em verdadeiro prestador de serviço a todos os seus associados.

Aí estão as linhas gerais, que podem contribuir para a formação da mentalidade sindical, dentro de um programa ideal, cujas vigas mestras já foram lançadas pela Constituição Brasileira e estão sendo sustentadas pela Revolução de 31 de Março.

O PROGRAMA NACIONAL DE VALORIZAÇÃO DO TRABALHADOR (PNVT)

Coroando e completando o Programa de Valorização da Ação Sindical, surgiu o Programa Nacional de Valorização do Trabalhador.

Esse Programa, ao ser lançado pelo Decreto 70.861, de 25-7-72, mereceu os seguintes comentários elucidativos:

"É um passo a mais, calculado e firme, no rumo do capitalismo do grande número, que o Governo fixou como meta suprema em seu Plano de Desenvolvimento Econômico e Social.

Fácil seria, se nos animassem propósitos demagógicos, traçar planos de fachada, imponentes na aparência, inexecutáveis na prática. Não menos fácil, também, seria acenar ao trabalhador com uma dádiva a mais, ofertada pelas mãos paternas da autoridade. A linha severa de combate à demagogia e ao paternalismo não se compadece com tal estilo governamental.

Por isso, o Programa de Valorização do Trabalhador é mais uma súpula de deveres do que um elenco de direitos.

Deveres do Governo, que racionaliza o emprego de verbas do MTPS, de outros Ministérios e entidades.

Deveres dos Sindicatos que, mais uma vez, são convocados para uma ação efetiva em prol de seus associados.

Deveres dos empresários, para os quais o surto de progresso, controle da inflação e o sadio crescimento da indústria e do comércio constituem a melhor oportunidade para que se humanize a economia e se promova a distribuição gradual e equânime da riqueza comum".

As diretrizes traçadas pelo citado Decreto n.º 70.861, que determinou prioridade quanto à política de valorização e aperfeiçoamento do trabalhador, teve sua programação estabelecida pela Portaria MTPS 3.236, de 27 subsequente, que instituiu o PROGRAMA NACIONAL DE VALORIZAÇÃO DO TRABALHADOR, incorporando alguns programas que já se encontravam implantados. Suas metas, fixadas para o período 1972-74 abrangem o treinamento de trabalhadores adultos carentes de qualificação profissional; concessão de 707.755 bolsas de estudo de 1.º e 2.º graus e de cerca de 15.000 bolsas para a formação técnica, em benefício dos trabalhadores sindicalizados ou de seus dependentes; preparação de 13.839 profissionais de níveis superior e médio para controle da segurança e higiene do trabalho. Promoverá, ainda, o PNVT, oportunidade para 258.810 trabalhadores ou seus dependentes se alfabetizarem e se aperfeiçoarem em economia doméstica e educação cívico-trabalhista.

No programa estão incluídos, ainda, dois projetos: 1) Diagnóstico do Mercado de Trabalho e 2) Cadastro Brasileiro de Ocupações-CBO, deste, a 1.ª edição, parcial e provisória, foi publicada em 1971, prosseguindo-se o levantamento de dados. Com o objetivo de se criar uma equipe de formação básica de analistas, para pesquisas de campo e organização e execução de análises dos postos, foi realizado em 1973, um curso ministrado por perito do PNUD.

Esse Projeto conta ainda com a colaboração de Grupos Técnicos Consultivos, integrados por profissionais de alto nível de órgãos públicos e entidades privadas.

TREINAMENTO INTENSIVO DE TRABALHADORES

Os projetos relativos ao aperfeiçoamento profissional de meio milhão de trabalhadores já têm convênios celebrados, para treinamento, com entidades como SENAI, o SENAC, Escolas Técnicas Federais, Estaduais e Municipais, com participação, ainda, do MEC — Ensino Industrial, do Conselho Nacional de Recursos

Humanos, do Ministério do Exército e outros órgãos da Administração, além de empresas privadas

O Projeto Caxias — convênio com o Exército, que se encarrega do treinamento de conscritos, está sendo ampliado, a fim de alcançar o maior número possível de beneficiários.

O Projeto PISCES, destinado à pesca, e de interesse do Ministério da Marinha, já tem convênio celebrado no Rio Grande do Sul.

Em consonância com a política de valorização e aperfeiçoamento do trabalhador são desenvolvidos, pela Administração Indireta vinculada à Pasta do Trabalho e Previdência Social, programas específicos de aperfeiçoamento, quer na área da reabilitação de segurados incapacitados ou na recuperação de pessoas marginalizadas por fatores sócio-econômicos.

A instituição pela Portaria MTPS 3.131, de 18-4-73, das Comissões Regionais de Planejamento Integrado, criadas especialmente com vistas ao desenvolvimento do PNV, veio abrir novas perspectivas para sua expansão e dos demais programas do MTPS, possibilitando uma atuação harmônica dos órgãos do MTPS situados nos Estados.

FINS E MEIOS DO PNV

O Presidente da República, ao assinar o Decreto n.º 70.861, fixou diretrizes e linhas de ação, que fazem parte da estratégia global, visando ao paralelismo do desenvolvimento social com o desenvolvimento econômico.

O Plano Nacional de Valorização do Trabalhador, como afirma o Ministro Júlio Barata, é um plano que tem em mira solucionar, a médio prazo, o problema do emprego, do subemprego e do desemprego.

A exemplo, a Delegacia Regional do Trabalho em Brasília oferece, em média por mês, mil e quatrocentos empregos novos. Não consegue preencher nem mil desses empregos por falta de qualificação profissional, o que se constitui em um sério problema do Brasil. A única solução que se pode encontrar para ele, é a qualificação da mão-de-obra. Para elevar o nível salarial e para fazer com que o candidato ao emprego encontre no mercado de trabalho a ocupação e a remuneração de que precisa, é necessário qualificar a mão-de-obra. Esse esforço de formação profissional é nosso esforço mais importante.

Ao Departamento Nacional de Mão-de-Obra do MTPS cabe a execução do PNVT, em função dos objetivos visados, que seriam, numa primeira etapa, atingir se possível, o número de um milhão e quinhentos mil trabalhadores qualificados.

É ainda o Prof. Júlio Barata, agora, textualmente, quem diz :

“Para que se veja a importância do problema do emprego, inclusive, no tocante à distribuição de renda, eu me permitiria lembrar discurso recente do Deputado Daniel Faraco, ex-Ministro da Indústria e do Comércio, no qual esse ilustre parlamentar dizia : “o grande, básico, insubstituível instrumento da distribuição de renda é o emprego. Independentemente de sua função distribuidora de renda, o problema do emprego é dos mais importantes do País, por uma série de razões. De um lado, temos os jovens que, anualmente, se incorporam à população trabalhadora, em busca de colocação; do outro, temos a mão-de-obra liberada pelos modernos processos de agricultura”. E eu acrescentaria — e pela introdução da tecnologia — porque há uma correlação, em sentido negativo, entre o incremento da tecnologia e o número de empregos disponíveis. A tecnologia é uma fonte de desemprego, na maioria dos casos”. Discorrendo, ainda, sobre o PNVT teve o Prof. Júlio Barata o ensejo de revelar que :

“Temos um instrumento de controle do emprego, no Brasil, que é fornecido pelo Fundo de Garantia por Tempo de Serviço.

A inscrição no Fundo de Garantia de um lado, e a inscrição de novos contribuintes no Instituto de Previdência Social nos fornecem elemento para uma estatística que mostra a maneira pela qual esse problema vai evoluindo dentro do Brasil, problema esse que foi por mim focalizado em nome do Governo Brasileiro, já por três vezes, na Conferência Internacional de Genebra, quando defendemos. Como tese brasileira, a necessidade de liberalizar o Comércio Internacional para que se multiplique o número de empregos nos países em desenvolvimento”.

RESULTADOS RECENTES

Se o programa de Metas e Bases para a Ação do Governo já previa no início até 1970 a necessidade de preencher, em média, oitocentos mil empregos novos por ano no Brasil, verifica-se que, segundo a última estatística apresentada ao MTPS, estatística essa oriunda da confrontação de dados do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e das novas inscrições dos últimos 12 meses no INPS, o aludido índice foi superado. Assim, a estatística

revela que foram exatamente, oitocentos e oitenta e oito mil os empregos novos que o Ministério do Trabalho, graças ao PNVT, conseguiu dar àqueles que foram qualificados, ou que apresentaram qualificação suficiente para exercerem determinado ofício.

O PNVT, dentro da filosofia de ação do Governo Médici, possibilitou o encaminhamento, racional e dinâmico, das soluções que, em moldes brasileiros, se deseja encontrar para que o mercado de trabalho chegue, brevemente, ao regime de pleno emprego. Esta, certamente, será uma das tarefas de maior relevo do Ministério do Trabalho e Previdência Social, em futuro próximo.

PROGRAMA DE VALORIZAÇÃO DO TRABALHADOR RURAL

Mas o programa que, no momento, vem empolgando a Nação e equivale a uma autêntica revolução no campo, é o Programa de Valorização do Trabalhador Rural ou PRORURAL, de que trata a Lei Complementar n.º 11.

Basta percorrer as zonas rurais de nosso País e entrar em contato com os operários do campo, para concluir que estamos às vésperas de uma profunda transformação, há longo tempo desejada e só agora conseguida.

O trabalhador rural era um enteado da nossa sociedade, abandonado e esquecido. Os inimigos da Pátria, sectários de doutrinas espúrias, pensaram encontrar no meio rural o caldo de cultura para os seus desígnios subversivos.

A Revolução, todavia, não se descurando desse problema, em seu terceiro governo ergueu a mais alta barreira contra essa tentativa criminoso e, ao instituir o PRORURAL integrou na comunidade nacional, e para sempre, o brasileiro do campo, conferindo-lhe o **status** a que ele tinha direito.

FUNDAMENTOS DA LEI COMPLEMENTAR N.º 11

Os fundamentos da Lei Complementar n.º 11, de 26 de maio de 1971, demonstram que não foram simples promessa as palavras do Presidente Médici em seu discurso de posse.

Ao submeter ao Congresso Nacional o respectivo projeto de Lei, acentuava o Chefe da Nação ser chegada a hora de a cidade ajudar o campo como o campo vinha, havia muito, ajudando a cidade. Para corrigir o desequilíbrio entre as populações rurais e

as populações urbanas, impunha-se dar àquelas um tratamento justo, ainda que esse ato de justiça custasse para estas algum sacrifício. Se do campo, onde mourejam cerca de quinze milhões de brasileiros, provém o alimento da massa populacional do País, e se, na pauta de nossas exportações, os produtos agrícolas figuram em lugar de destaque, não se compreende que o homem do campo continuasse proscrito dentro de sua própria terra e não gozasse da proteção e do amparo dispensados aos demais trabalhadores.

Entretanto, para que se cumprisse o **desideratum** de nivelar estratos sociais do campo e da cidade, não seria prudente nem avisado abalar a economia agrária, cedendo à pressão demagógica dos que pleiteiam uma reviravolta súbita e radical.

A Lei Complementar n.º 11 é, por essas razões, um exemplo de sensatez e de critério realista, a inaugurar uma fase nova de nossa história, em que se dá o máximo que se pode dar, dentro das possibilidades e recursos existentes, àqueles que, antes, nada tinham.

Ela é, também, encarada de outros ângulos, uma retribuição e uma redistribuição.

Retribuição com que pagamos, os habitantes da cidade e os proprietários rurais, o diuturno esforço e o humilde sacrifício do homem do campo. Redistribuição com que transferimos, gradativamente, para o homem do campo, a renda por nós auferida graças a seu anônimo trabalho na lavoura. E que os recursos canalizados para o PRORURAL resultam de uma taxa sobre as operações de venda dos produtos agrícolas, taxa que onera os proprietários rurais e os consumidores urbanos.

No PRORURAL, temos assim o mais claro, o mais irrecusável, o mais típico modelo da renda distribuída com justiça, uma vez que o trabalhador rural passou a gozar dos benefícios da aposentadoria, da pensão e da assistência médica e odontológica, sem que dele se exigisse contribuição alguma. Foi a fórmula encontrada pelo Governo Médici para valorizar o trabalhador rural, enquanto não se pode dar a essa classe de operários todos os cursos de aperfeiçoamento profissional que se fazem necessários.

REGULAMENTAÇÃO E EXECUÇÃO DA LEI

Regulamentada a Lei Complementar n.º 11, sua execução está a cargo do FUNRURAL, ou Fundo de Assistência ao Trabalha-

dor Rural, dotado de personalidade jurídica cujo orçamento próprio garante o cumprimento de todas as obrigações a ele atribuídas.

ATUAÇÃO DO FUNRURAL EM TODO O PAÍS

A atuação do FUNRURAL prevê não só a prestação previdenciária de aposentadorias e pensões, ao homem do campo, como assistência médico-hospitalar, cirúrgica, ambulatorial e odontológica, através de convênios com instituições especializadas. Com esses serviços despendeu o FUNRURAL em 1973 a importância de Cr\$ 30.297.700,00 e com as doações em material feitas a hospitais, ambulatórios e consultórios dentários, a soma de Cr\$ 39.899.784,50.

EFEITOS SOCIAIS DO AMPARO AO TRABALHADOR DO CAMPO

Já é tempo, agora de os trabalhadores do campo saberem e sentirem que é no seu rumo também que se voltam as grandes e graves preocupações do País.

Em primeiro lugar, eliminou-se o complexo de inferioridade que marcava o homem do campo. O ambiente rural se vê impregnado de natural euforia, uma vez que a velhice do trabalhador do campo deixou de ser o triste epílogo de uma dura existência.

Aposentado, ele conta, todos os meses, sob o ponto de vista financeiro, com uma importância, em dinheiro vivo, que ele não conseguiu economizar em todo o curso de sua vida. O seu novo poder aquisitivo ainda que em proporções modestas, o incorpora, sob o ponto de vista social, à sociedade de consumo, facultando-lhe o acesso a bens da vida antes inatingíveis e concorrendo também para a expansão do mercado nos meios rurais.

Sob o ponto de vista psicológico, ele sabe que, ao fim da vida, sua família não ficará ao desamparo, graças à pensão que o PRORURAL garante a seus dependentes.

AS ESTATÍSTICAS DO PRORURAL

O PRORURAL, cujo funcionamento se iniciou a 1.º de maio de 1972 com a entrega dos primeiros carnês de aposentadoria aos trabalhadores rurais até o presente momento já aposentou, segundo estatísticas, levantadas pelo FUNRURAL, órgão executor do

Programa, um milhão de trabalhadores rurais. O último destes, ou seja, o milionésimo, recebeu das mãos do Presidente Médici o seu carnê de aposentadoria.

POLÍTICA SALARIAL

Como fontes de apoio para seu Programa de Valorização do Trabalhador, precisou instituir o Governo um Plano de Ação Econômica do Governo com as seguintes diretrizes fundamentais :

- a) contenção progressiva dos deficits governamentais;
- b) aumento dos salários subordinados ao aumento real da produtividade;
- c) crédito controlado às empresas, para impedir os excessos da inflação de demanda;

No que se refere ao problema salarial, a primeira medida constituiu em estabelecer linhas mestras de uma orientação a ser seguida, cujos princípios básicos são :

- a) manter a participação dos assalariados no Produto Nacional;
- b) impedir que reajustamentos salariais desordenados reajustem irreversivelmente o processo inflacionário;
- c) corrigir as distorções salariais particularmente no Serviço Público Federal, nas Autarquias e nas Sociedades de Economia Mista controladas pela União.

Foi baixada então a Circular n.º 10, de 19 de junho de 1964, da Presidência da República, cujos pontos principais são os seguintes :

1 — O salário reajustado será determinado de modo a igualar o salário real médio vigente nos últimos 24 meses, multiplicado, a seguir, por um coeficiente que traduza o aumento da produtividade estimado para o ano anterior, acrescido da provisão para compensações de resíduo inflacionário.

2 — Expressão do salário de cada um dos 24 meses precedentes em moeda de poder aquisitivo do mês em que se proceder ao reajustamento com a utilização dos índices do custo de vida.

3 — Espaçamento mínimo de 12 meses entre dois reajustamentos sucessivos.

Outra medida foi a reorganização do Conselho Nacional de Política Salarial (CNPS) através do Decreto n.º 54.018, de 14 de julho de 1964, ao qual coube autorizar os reajustamentos salariais de natureza coletiva :

- a) das sociedades de economia mista sob a jurisdição do Governo Federal, o financiadas por bancos oficiais de investimento;
- b) das empresas privadas subvencionadas pela União, ou concessionárias de serviços públicos federais, condicionando à sua audiência a concessão de aumento da subvenção ou reajustamento de tarifas para atender a aumentos salariais.

Aí acham-se consubstanciados os objetivos colimados pela política salarial os quais podem ser assim resumidos :

- a) reconstituição do salário real médio da categoria profissional, apurado nos últimos 24 meses anteriores à data do reajuste;
- b) provisão para compensações do resíduo inflacionário admitido para o período de um ano na programação financeira do Governo;
- c) incorporação de taxa concernente ao aumento da produtividade nacional no ano anterior.

O processo preconizado na política salarial não visa, apenas, à reconstituição do poder aquisitivo dos salários, conforme pode parecer à primeira vista. Objetiva, também, defendê-lo contra uma eventual elevação do custo-de-vida nos doze meses seguintes à revisão salarial.

SALÁRIO MÍNIMO

Os primeiros níveis de salário-mínimo tiveram a sua fixação em 1940, quando o valor do maior salário-mínimo vigente em todo o Território Nacional estava representado por Cr\$ 0,24, e o menor por Cr\$ 0,90. Prevalecia então uma escala de 14 níveis diferentes. Em 1943 foram revistos pela primeira vez seus valores, ocasião em que os níveis se elevaram a 21, logo a seguir reduzidos, no mesmo ano, a 16.

Ao contrário do que se verifica nos dias atuais, a tendência de outrora era de diversificar os níveis. Houve época em que vigoravam no País 39 níveis diferentes. Logo após iniciou-se o de-

clínio. Em 1960 subsistiam 15 níveis; em 1964 reduziu-se esse número a 11, depois a 9 em 1969, a 7 em 1970, 6 em 1971, 5 em 1972 e 5 em 1973. De seu turno, a relação entre o maior e o menor valor do salário-mínimo vem se estreitando no curso do tempo, tendo passado de 4,33 (1954) para 1,46 (1973).

Entende o Governo que a unificação dos níveis de salário-mínimo afigura-se, sob certos aspectos, recomendável. Mas reconhece que esse objetivo somente poderá ser atingido por etapas, mediante um processo de aglutinação progressiva, à medida e na proporção em que se forem atenuando as disparidades regionais. A fixação de níveis divorciados das condições e possibilidades econômicas locais repercutiria de modo tanto mais desfavorável quanto menos desenvolvidas as regiões que se pretende beneficiar. A imposição de níveis salariais, em flagrante desrespeito às leis econômicas que regem o mercado de trabalho, acabaria por acarretar as mais danosas consequências à população, em termos de desemprego, de redução de ritmo de atividade, de menor oferta de bens e serviços, de aumento de preços e de tensões sociais.

É fato sabido que o aumento nominal dos salários, se desacompanhado da redução da taxa do custo de vida em escala equivalente, em breve passa a constituir mais um motivo de desilusão. Ninguém ignora que o aumento salarial, feito acima dos limites suportáveis pela economia, deflagra, mais cedo ou mais tarde, uma forte tensão nos preços dos bens e serviços. Se nessa época a inflação de custo prepondera sobre a inflação de demanda, certamente ocorrerá uma retração na procura daqueles mesmos bens e serviços. A situação ainda mais se agravará se a aceleração do processo inflacionário assumir caráter persistente, caso em que se passa a viver sob a constante ameaça de uma recessão na economia com o fantasma do desemprego rondando as áreas mais duramente atingidas pelo processo.

Devido a esses motivos está o Governo mais empenhado em valorizar o salário real através do combate à inflação e da transferência de ganhos do aumento de produtividade, do que em praticar uma política demagógica apoiada em aumentos **exclusivamente** nominais, que só desservem ao País.

SALÁRIO SUPLEMENTAR

Uma das finalidades que caracterizam o comportamento do atual Governo em face do trabalhador é a ampliação do salário indireto ou suplementar. O esforço para alcançá-lo resulta de uma

conjugação de atividades no âmbito do MTPS e fora dele, dentro do princípio de que o Governo é uno, integrado, coeso, e contínuo, devendo sempre funcionar sob o espírito de equipe.

Vem por isso se empenhando em promover a distribuição da renda pela população em geral, recorrendo a todos os meios ao seu alcance, sobretudo aos denominados benefícios indiretos, dentre os quais se destacam: a democratização do ensino por intermédio da concessão de bolsas de estudo aos filhos dos trabalhadores; a melhoria dos serviços de assistência social; a aquisição da casa própria através de financiamentos oficiais; a integração dos sindicatos nos programas de desenvolvimento social em favor do trabalhador do campo da educação, saúde, etc.; instituição de formas de acesso ao crédito, inclusive empréstimos simples; o Programa de Integração Social e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, e o fornecimento de remédios (CEME) para mencionar as mais recentes iniciativas do Governo em benefício dos assalariados em geral.

Quanto às vantagens indiretas, oferecidas aos trabalhadores, as bolsas de estudo constituem uma iniciativa fecunda, de resultados incontestáveis.

PROGRAMA ESPECIAL DE BOLSAS DE ESTUDO (PEBE)

Instituído em 1966, o Programa Especial de Bolsas de Estudo — PEBE do MTPS vem desenvolvendo intenso e produtivo trabalho no campo da educação geral e da formação profissional.

O PEBE tem como objetivo primordial a concessão de bolsas de estudo, através dos Sindicatos, a trabalhadores sindicalizados e seus dependentes, que estejam matriculados nos cursos de 1.º e 2.º graus.

Desde sua criação, até o presente momento, foram distribuídas 900 mil bolsas de estudo, num valor total de 270 milhões de cruzeiros.

As bolsas representam um benefício da mais alta relevância social, porquanto vêm beneficiar, de maneira decisiva, a um enorme contingente de trabalhadores, contribuindo para sua formação cultural e profissional e, por conseguinte, para a elevação do nível social na comunidade a que pertencem.

O Programa Especial de Bolsas de Estudo conta, atualmente, com 7 projetos específicos, e em pleno funcionamento, abran-

gendo uma gama variada de benefícios aos trabalhadores sindicalizados, que vão desde a concessão de bolsas para ensino supletivo (antigo madureza), a bolsas para os cursos técnicos de 2.º grau.

Em 1973 foram concedidas 191.475 bolsas de estudo com a despesa total de Cr\$ 31.294.175,00.

SEGURANÇA E HIGIENE DO TRABALHO

O MTPS através do seu Departamento Nacional de Segurança e Higiene do Trabalho intensificou estudos cometidos em Lei, sobre as condições para o trabalho de menores de doze a quatorze anos, objetivando preservar-lhes a saúde e garantir-lhes bem-estar. Em seguida foi dada ênfase à prevenção de acidentes, tendo em vista o acelerado desenvolvimento industrial.

O trabalho da mulher e do menor tem sido sempre objetivo do interesse do MTPS, que leva a efeito permanente estudos e investigações, com o fim de aperfeiçoar e atualizar as normas de caráter técnico e leis específicas da sua proteção.

O Ministério esteve representado no seminário realizado em Buenos Aires, organizado pela Secretaria-Geral da Organização dos Estados Americanos, quando apresentou o trabalho intitulado: "Problemas da Mulher que Trabalha — Medidas Adotadas pelo Governo para Resolvê-los", considerando muito importante pelo seu caráter informativo, já que o trabalho da mulher, atualmente, é imprescindível à dinâmica do progresso de qualquer país, não só em termos de potência, mas como elemento básico de fortalecimento do equilíbrio social.

Com vistas ao desenvolvimento das metas estabelecidas no PNV, o Ministério firmou convênio com o INPS e com a Fundação Centro Nacional de Segurança e Higiene do Trabalho — FUNDACENTRO — para especialização profissional em níveis médio e superior, com vistas ao controle da higiene e segurança do trabalho.

No exercício de 1973 foi realizado o XII Congresso de Prevenção de Acidentes do Trabalho, em Guarapari, no Estado do Espírito Santo, cujos temas foram os seguintes: "Segurança e Higiene do Trabalho nas Atividades de Mineração de Ferro"; "Técnicas de Investigação de Acidentes do Trabalho" e "Atualização das Comissões Internas de Prevenção de Acidentes — CIPAS".

A profissionalização em níveis médio e superior para as áreas da segurança e higiene do trabalho, executada através da Fundação Centro Higiene, Segurança e Medicina do Trabalho, sob a supervisão do DNSHT, teve sua 1.^a etapa realizada com a formação de professores, elaboração de currículos e sondagens junto às Universidades que pudessem participar desse aperfeiçoamento.

GRUPO TAREFA DA AMAZÔNIA — GTA

Os programas que o Ministério do Trabalho e Previdência Social se propôs a cumprir, e está cumprindo, partem do princípio de que a justiça social deve englobar os grupos sociais nos frutos do desenvolvimento econômico. Constituem eles um elenco de realizações que, inclusive, já alcançou repercussão internacional, notadamente o PROGRAMA DE INTEGRAÇÃO SOCIAL e o PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA AO TRABALHADOR RURAL.

Comprovando essa gama de realizações estendeu o MTPS sua atuação à Amazônia, de maneira a amparar o trabalhador sediado na Transamazônica e na Perimetral Norte.

Atua o MTPS na região da Transamazônica e Amazônia Legal desde setembro de 1970, como um dos principais suportes à realização do PROGRAMA DE INTEGRAÇÃO NACIONAL-PIN, através de iniciativas postas em prática nos vários setores de sua estrutura administrativa, tanto da administração direta como indireta.

Com a expedição da Portaria MTPS 3.081, de 17 de março de 1971, foi criado o Grupo Tarefa da Transamazônica com atribuições de coordenação de todos os planos, tarefas e encargos preconizados pelo PIN.

O GTA iniciou suas atividades levantando as condições médico-hospitalares ao longo das rodovias da região, localizando os pontos onde deveriam ser construídos os hospitais de apoio e os conjuntos residenciais, verificando, também, as possibilidades da celebração de convênios hospitalares e de treinamento profissional visando à criação da infra-estrutura necessária à consolidação do PROGRAMA.

Ao longo das rodovias e em pequenos povoados e vilas da região, foram postos em circulação 18 ambulatórios Médicos Volantes, montados em ônibus, os quais contam com subsídio mensal para consulta médica, atendimento odontológico, pequena cirurgia

e assistência a parturientes. Por força de convênio, a CEME fornece os medicamentos de que carece essa população.

Atuando na Amazônia Legal encontra-se o subgrupo Volante de Inspeção do Trabalho — (Portaria — MTPS n.º 3.076, de 15-03-73 e 3.106, de 30-04-73) — Com encargos de orientar e fiscalizar o cumprimento dos preceitos trabalhistas, dos convênios de assistência médico-odontológica, firmados pelo INPS, FUNRURAL e IPASE e também dos convênios referentes ao PNVT.

O apoio à mão-de-obra vem sendo fornecido através das Agências de Colocação e Postos de Identificação Profissional das cidades do Marabá, Altamira, Santarém, Itaituba e Monte Dourado, no Pará, Humaitá, no Amazonas; Balsas, S. João dos Patos e Carolina, no Maranhão; afora os órgãos regionais de maior porte existentes nas capitais dos Estados e Territórios.

O número de carteiras profissionais expedidas se situa em torno de 30.000; aliás é de se esclarecer que, através da Portaria MTPS 3.279, de 10-09-73, foi implantada a CARTEIRA PROFISSIONAL PROVISÓRIA, vigente por um ano, limitada à área da Amazônia legal. Com essa medida, trabalhadores adultos e menores, de ambos os sexos, ficarão ao abrigo da legislação trabalhista, recebendo amparo médico-assistencial e previdenciário.

O adestramento da mão-de-obra recebeu tratamento especial e o treinamento realizado destina-se à área primária, principalmente. Está sendo executado através de convênios com a SULAM, Secretarias de Agricultura, INCRA, ACAR, outros órgãos federais e estaduais e empresas particulares.

Com a Mercedes Benz do Brasil S.A. foi realizado um convênio para instalação de um Centro de Treinamento de Mecânica Diesel na cidade de Santarém-PA, compreendendo um curso básico de formação e outros de mecânica de automóveis. Este convênio deve ser estendido a outras áreas da Amazônia, encontrando-se em fase de implantação.

Com o BNH foi celebrado convênio com vistas ao treinamento para construção civil, com a SUDAM — para Operadores de moto-serra, de classificadores de produtos agrícolas e também para Supervisores; com as Diretorias Estaduais do Ministério da Agricultura, o treinamento se refere à Vacinação, Manejo, Alimentação e Higiene do Gado, Culturas de Subsistência, Mecanização para Líderes Agrícolas, e outros da mesma área. Com o INCRA visou o treinamento em moto-serras e em Prática de Agricultura e Pecuária, com alta qualificação.

No exercício de 1972 foram treinados 6.754 trabalhadores em atividades da faixa primária, destinados à colonização. No ano corrente de 1973 acham-se em funcionamento 195 Cursos, com um total de 10.476 trabalhadores em treinamento.

CONCLUSÃO

Ao término deste artigo, verifica-se que ele foi apenas um resumo retrospectivo e, como tal, incompleto, das atividades do MTPS na área do trabalho.

Enfatizando a valorização do homem, invocamos pronunciamentos do Prof. Júlio Barata. Nada mais lógico que invocarmos ao final, palavras suas para sintetizar, a perfeição que se pretendam evidenciar neste retrospecto.

"As pedras fundamentais foram lançadas. São os Programas, que mencionei. Mas esses Programas, fruto de um planejamento realista, acordes com a filosofia social da Revolução de Março, não ficam limitados aos textos das leis e decretos, que nos traçaram diretrizes e linhas de ação. Todos esses Programas estão sendo executados, em ritmo acelerado, com o dinamismo, que nos permitem os recursos financeiros e humanos, e com o entusiasmo que nos enche a alma brasileira sempre que cuidamos de valorizar o homem, isto é, de ajustar o nosso homem às dimensões do Brasil".

"Os Brasileiros de hoje, integrados no espírito de uma Revolução redentora, cultivamos a esperança, não a esperança dos utopistas, mas a esperança dos que sabem medir, calcular e prever com realismo, com prudência, com sensatez e com fundamento, o tamanho material e moral do Brasil de amanhã.

Ao clarão dessa esperança, racional, e pura, não duvidamos de que os Programas planejados e executados pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social, sejam um impulso decisivo e certo na direção de uma Pátria mais rica, mais forte e mais feliz".

Sobre a (Inexistente) Rede Nacional de Bibliotecas exigida pelo SNICT

EDSON NERY DA FONSECA

Professor universitário (UnB; diretor da Faculdade de Estudos Sociais Aplicados

RESUMO

Os sistemas de catalogação cooperativa, de catálogos coletivos e de aquisição centralizada foram as primeiras tentativas feitas no Brasil para o estabelecimento de uma rede nacional de bibliotecas.

Apesar dos clamores de mais de um bibliotecário em favor da colaboração entre bibliotecas, tais tentativas fracassaram, por falta de espírito cooperativo da parte da maioria dos bibliotecários.

A situação atual é verdadeiramente caótica, caracterizando-se pelo isolacionismo das bibliotecas e serviços de documentação governamentais, principalmente os do Poder Legislativo, cujas câmaras reorganizaram seus serviços auxiliares com soberano desprezo pelo ideal da centralização.

Sem a colaboração que integre essas bibliotecas e serviços numa rede nacional, o SNICT* não poderá ser estabelecido, o que impedirá o Brasil de participar efetivamente do programa Unisist.

Se as iniciativas governamentais fracassaram, cabe às associações profissionais de bibliotecários o papel de coordenar esforços visando a formação de uma rede nacional, mediante a colaboração espontânea de diretores e chefes de bibliotecas.

* SNICT = Sistema Nacional de Informação Científica e Tecnológica.

A importância do SNICT não exclui a de uma rede nacional de bibliotecas públicas e escolares. Prover informação atualizada aos pesquisadores é tarefa tão prioritária quanto a de dar à população oportunidade para educar-se continuamente e a de assegurar às escolas uma adequada infra-estrutura bibliográfica.

0 — INTRODUÇÃO

Não sendo esta a primeira ocasião em que o autor aborda este assunto, vê-se na contingência de referir-se muitas vezes a artigos de sua autoria, o que faz não por vaidade, mas pelo propósito de demonstrar a primeira premissa do presente trabalho: os bibliotecários brasileiros, salvo honrosas exceções, não têm demonstrado sensibilidade para o trabalho em colaboração, que integraria nossas bibliotecas num verdadeiro sistema nacional de aquisição, de processos técnicos e de permuta de informações.

1 — AUSÊNCIA DE COOPERAÇÃO

1.1 — RETROSPECTO DE INICIATIVAS

Cabe à bibliotecária Lydia de Queiroz Sambaquy a preferência nas iniciativas do estabelecimento de sistemas tanto de catalogação cooperativa como de catálogos coletivos e de aquisição centralizada, em âmbito nacional.

1.1.1 — Catalogação Cooperativa

Como Chefe da Biblioteca do Departamento Administrativo do Serviço Público, a Sra. Lydia de Queiroz Sambaquy organizou, em 1942, o Serviço de Intercâmbio de Catalogação (SIC), sob os auspícios tanto daquele Departamento como da Fundação Getúlio Vargas e do Departamento de Imprensa Nacional.

Entre as dificuldades encontradas pelo SIC, sua própria fundadora citou “a incompreensão das bibliotecas e serviços de documentação” (21, p. 68)*. Superadas as outras dificuldades que ela mencionou — falta de catalogadores e revisores devidamente treinados e atraso na impressão das fichas — podemos verificar, trinta anos depois, que o SIC não foi bem sucedido tanto pelo seu programa por demais ambicioso como por aquela incompreensão. O programa deveria restringir-se aos livros impres-

* Os números indicam os trabalhos referenciados no fim do texto.

nos no Brasil. Por outro lado, faltou-lhe sempre a colaboração das maiores bibliotecas do País, como a Nacional do Rio de Janeiro e a Municipal de São Paulo. Não deixa de ser curioso assinalar, como um sinal dos tempos, que a colaboração foi negada em nome de diferenças normativas, como se os programas de cooperação devessem estar a serviço das normas.

1.1.2 — Catálogos Coletivos

Iniciado na Fundação Getúlio Vargas, em 1947, o Catálogo Coletivo foi, em 1954, transferido para o então recém-criado Instituto Brasileiro de Bibliografia e Documentação (IBBD) (22, p. 6 *et passim*). Criou-se, em 1956, uma Comissão Nacional do Catálogo Coletivo, organizada pelo IBBB e integrada por representantes de oito centros bibliográficos regionais: Universidades Federais do Rio de Janeiro (então ainda chamada Universidade do Brasil), Pernambuco (antiga Universidade do Recife), Bahia, Minas Gerais, Paraná e Rio Grande do Sul, Universidade de São Paulo e Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia.

É lamentável que a Comissão Nacional do Catálogo Coletivo tenha sido extinta, enquanto outras comissões, muito menos importantes e mais dispendiosas — como a FID/CLA e a IBBB/CDU — foram criadas e continuam a reunir-se, embora destas devamos perguntar e responder, como Ascenso Ferreira no seu poema sobre o gaúcho: “Pra que? Pra nada”.

Não é admissível que se fale na automação dos catálogos coletivos ou na publicação — que representa, realmente, um acontecimento — do **Catálogo coletivo de publicações periódicas de ciências e tecnologia** (17). O que essa publicação revela, em matéria de multiplicação de coleções e, portanto, de malversação de recursos, é verdadeiramente clamoroso. Assim, o Catálogo Coletivo deixa de prestar o principal serviço que dele esperávamos, isto é, a aquisição centralizada ou coordenada. Culpa, diga-se de passagem, menos dele do que da falta de sensibilidade para a importância de um sistema nacional de aquisição centralizada: falta generalizada, malgrado alguns exemplos isolados.

1.1.3 — Aquisição Centralizada

Esse tipo de aquisição começou, como se sabe, nos Estados Unidos e no ano de 1942, quando, por iniciativa da Library of Congress e da Association of Research Libraries, elaborou-se

o Plano Farmington (28), subdividido em vários outros programas nacionais de aquisição, como, por exemplo, o Latin American Cooperative Acquisitions Program (LACAP).

Também houve, no Brasil, uma tentativa de estabelecimento desse tão necessário sistema. Ele procura, como se sabe, fazer com que exista, em pelo menos uma biblioteca do País, pelo menos um exemplar de cada obra relevante publicada em qualquer parte do mundo. Tal ideal só pode ser alcançado através de programas nacionais de aquisição de livros e de assinatura de revistas publicados no estrangeiro.

Desde sua fundação, em 1947, procurou o Catálogo Coletivo interessar as bibliotecas brasileiras no estabelecimento de um sistema de aquisição centralizada, distribuindo 1.500 questionários, "dos quais, apenas 453 foram devolvidos devidamente preenchidos" (14, p. VI e 15, p. 18). Os números são eloqüentes: menos de 50% de questionários devolvidos! Talvez por isso, excluiu-se da segunda edição do guia das **Bibliotecas especializadas brasileiras** o interessante projeto para aquisição planificada que figurou nas edições anteriores (16).

Uma análise desse guia mostra como as bibliotecas brasileiras ainda vivem isoladas, apesar de adesões puramente teóricas ao projeto do IBBD. Até 1969, por exemplo, vê-se que existiam, numa pequena cidade como Brasília, quatro bibliotecas especializadas em Direito e três (incluídas as precedentes) em Administração Pública. Duas dessas bibliotecas estão instaladas no mesmo conjunto de edifícios (o Palácio do Congresso Nacional) e quatro situam-se numa praça que se chama "dos Três Poderes" (16, p. 65-70). Mais adiante veremos como a situação atual é ainda pior.

1.2 — RETROSPECTO DE CLAMORES NO DESERTO

Não faltou às iniciativas da bibliotecária Lydia de Queiroz Sambaquy o respaldo por assim dizer catequético ou doutrinário de vozes autorizadas como a do bibliógrafo Rubens Borba de Moraes, que já em 1943 escrevia: "Uma biblioteca a mais não resolve o problema de um centro cultural. Do que necessitamos é de um sistema de bibliotecas, trabalhando em conjunto, umas suprimindo as deficiências das outras, cooperando. Estradas de ferro construídas a esmo nada adiantam para os transportes de um país. O que é útil é uma rede ferroviária. Pois o que precisamos, no nosso caso, é de uma rede bibliotecária" (18, p. 6).

Discípulo desse grande bibliógrafo brasileiro, procuramos seguir-lhe a lição, unindo nossa humilde voz à sua, em verdadeira campanha de aliciamento dos bibliotecários brasileiros para o trabalho em cooperação. Repetimos o que já escrevemos no início : esta série de citações dos nossos artigos objetiva, exclusivamente, a demonstração de uma premissa.

Em 1957, analisando o opúsculo do Sr. L. Brummel sobre catálogos coletivos, escrevemos em recensão publicada por um jornal do Rio de Janeiro : "Tal como os homens, as bibliotecas se especializam, mas essa especialização exige cooperação. Também elas parecem gritar, diante da especialização inevitável: Interdependência ou Morte! Não há instrumento de coordenação entre bibliotecas mais eficiente do que o catálogo coletivo" (5).

Transferido para Brasília, em 1960, iniciamos no ano seguinte, uma série de artigos contra a dispendiosa e inútil duplicação de bibliotecas no Congresso Nacional. No primeiro artigo, publicado pelo **Diário de Notícias** do Rio de Janeiro, escrevemos : "Neste ponto, o Congresso segue o mal exemplo do Poder Executivo, que mantém na antiga Capital Federal e numa só área urbana — a Esplanada do Castelo — bibliotecas onde vamos encontrar as mesmas obras de referência ou de texto e os mesmos periódicos; que chega ao extremo de manter num só edifício — o do Ministério da Fazenda — duas bibliotecas quase semelhantes : a do mencionado Ministério e a do DASP. Até o ano passado, aliás, (1960), a situação era mais grotesca, porque a biblioteca do Tribunal de Contas da União — que também lá funcionava — ainda não havia sido transferida para Brasília. Tudo isso evidencia o atraso em que ainda vivemos no setor de bibliotecas. Continuamos a planejá-las, a organizá-las e a fazê-las funcionar em bases particularistas" (6).

Propusemos ainda, no mesmo artigo, duas soluções para a escandalosa duplicação que ainda hoje persiste : (a) criação de uma Biblioteca do Congresso e extinção automática das Bibliotecas de Câmara dos Deputados e do Senado Federal, cujas coleções e serviços seriam incorporadas àquela; ou (b) criação de um Serviço de Bibliotecas do Congresso com o objetivo de centralizar a aquisição, a classificação, a catalogação e outros processos e atividades suscetíveis de centralização; com a segunda solução, as coleções continuariam separadas, mas coordenadas com uma eventual divisão de assuntos ou de gêneros de publicações (6).

Ainda em 1961 e no mesmo jornal do Rio de Janeiro — cujo suplemento **Letras e Artes** fora colocado à nossa disposição pelo saudoso Álvaro Lins — publicamos outro artigo no qual reclamávamos um sistema de bibliotecas populares para Brasília: “E se falo em sistema — escrevemos então — é justamente para deixar claro que, assim como ‘uma andorinha só não faz verão’, uma biblioteca não resolverá o problema de Brasília. Precisamos de um serviço central que coordene as atividades de várias bibliotecas sucursais, fixas e volantes. Fixas e volantes porque é preciso não esquecer as abandonadas cidades satélites e para estas a melhor solução talvez seja a das bibliotecas ambulantes” (7).

Quando, em 1962, o Conselho de Ministros do parlamentarismo com que se iniciou o governo do Sr. João Goulart, constituiu comissão para estudar o planejamento de uma Biblioteca Nacional em Brasília, procuramos demonstrar como era absurda a idéia e ridículos os argumentos com que foi defendida. “O professor Roger Bastide — escrevemos nesse artigo — tem, agora, mais um exemplo para a sua caracterização do Brasil como ‘país de contrastes’. Porque só mesmo num país assim caracterizado seria admissível a criação da segunda Biblioteca Nacional, antes de resolvidos os problemas da primeira; ou a organização de suntuosa biblioteca onde não existe ainda uma infra-estrutura de pequenas e prestimosas bibliotecas. Destas é que Brasília precisa: bibliotecas circulantes, nas chamadas Unidades de Vizinhança, nas cidades satélites, nos hospitais, na estação rodoviária. E não de uma Biblioteca Nacional para enfeitar o centro cívico” (8).

No mesmo ano de 1962, tendo o Conselho de Ministros enviado ao Congresso Nacional os projetos de criação não apenas da Biblioteca Nacional de Brasília, mas também a de um Serviço Nacional de Bibliotecas, voltamos a tratar do assunto, provando que os serviços atribuídos aos órgãos projetados já eram realizados pelo Instituto Brasileiro de Bibliografia e Documentação e pelo Instituto Nacional do Livro (9).

Trata-se, — diga-se de passagem — de uma versão tipicamente brasileira da famosa Lei de Parkinson. Estabelecida pelo professor inglês C. Northcote Parkinson e divulgada pela primeira vez em 1955 (20), esta Lei explica, sob a forma do mais britânico **sense of humour**, como o número de funcionários cresce, **ad infinitum**, por uma suposta divisão do trabalho que, na realidade, não passa de duplicação. O que Parkinson observou em termos individuais no serviço público inglês, é observável em nos-

so País ao nível institucional, isto é, pela criação de repartições destinadas a desempenhar serviços que outras já executam, ou que deixaram de executar sem que deixassem de existir.

Os projetos de criação da Biblioteca Nacional de Brasília e do Serviço Nacional de Bibliotecas foram arquivados pelo Congresso Nacional porque não tiveram tramitação regimental. Posteriormente, o Serviço Nacional de Bibliotecas foi inconstitucionalmente criado por um decreto e, anos depois — já no período pós-revolucionário — extinguiu-se da mesma forma, isto é, por outro decreto, este, aliás, louvável.

O vedetismo, entretanto — que é o maior inimigo do trabalho em cooperação — continuou inspirando outras tentativas lamentáveis, como a da criação em Brasília de uma biblioteca batizada com este nome espantoso e redundante: Biblioteca Nacional para Assuntos Educacionais e Científicos. Esta chegou a ser criada por um decreto-lei (3) mas, felizmente, nunca foi instalada.

Nomeado Ministro da Educação e Cultura, em fins de 1969, o Senador Jarbas Gonçalves Passarinho publicou no **Jornal do Brasil** um pitoresco anúncio, no qual solicitava a qualquer pessoa conhecedora de erros em sua nova área de ação que os indicasse em carta pessoal a ele dirigida. No dia seguinte ao da publicação desse anúncio, entregamos no Gabinete do Ministro uma carta na qual sugeríamos, em lugar da construção da decretada Biblioteca Nacional, a implantação do sistema de bibliotecas especialmente projetado para Brasília pelo bibliotecário Hipólito Escolar Sobrino, especialista enviado pela Unesco por solicitação do Governo brasileiro (4).

Sensibilizado por essa sugestão, criou o Ministro Jarbas Passarinho uma comissão destinada a estudar o referido projeto, pelo qual o Governo do Distrito Federal não demonstrou nenhum interesse. Desfeita a primeira comissão, que pouco se reuniu e nada apresentou de positivo, criou-se outra, por iniciativa do Instituto Nacional do Livro e sob a presidência de sua diretora.

Enquanto não se resolve este problema tão simples — criação de um sistema de bibliotecas na capital da República — os três Poderes vão inaugurando novas bibliotecas independentes ou transferindo as antigas do Rio de Janeiro para Brasília, sem nenhum plano diretor. Em janeiro de 1971, decidimos continuar a campanha, perguntando: "Como se permite o despautério de

quatro bibliotecas numa só praça, quando uma delas, eletronicamente equipada, atenderia às necessidades dos três Poderes?" (11).

Os apelos à cooperação não foram ouvidos e os problemas criticados só fizeram multiplicar-se, pois o advento da mecanização e, mais recentemente, da automação, fez com que a falta de coordenação se tornasse ainda mais onerosa, considerando-se o custo dos equipamentos e o salário de seus operadores. O que presentemente se observa é uma desenfreada competição de serviços governamentais independentes : competição que ocorre tanto na área do Poder Executivo como nas do Legislativo e do Judiciário.

Do Congresso Nacional vem o exemplo mais clamoroso, porque suas duas câmaras estão instaladas no mesmo palácio. Entretanto, os serviços administrativos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal foram recentemente reorganizados com soberano desprezo pela centralização. Já manifestamo-nos contra essa escandalosa malversação de recursos públicos (12), comprovada pelas Resoluções n.º 20, de 1971, da Câmara dos Deputados (2) e n.º 58, de 1972, do Senado Federal (24).

Com tantos exemplos de iniciativas frustradas e de clamores no deserto, consideramos demonstrada a premissa de que os bibliotecários brasileiros são, de modo geral, insensíveis ao trabalho em cooperação.

2 — NECESSIDADE E IMPORTÂNCIA DA COOPERAÇÃO

A segunda premissa do presente trabalho é a de que, sem cooperação — uma cooperação menos legalmente coercitiva do que espontânea — não teremos jamais uma rede nacional de informação científica e técnica.

Considerando os limites naturais de um artigo, somos uma vez mais obrigados a indicar outro trabalho de nossa autoria no qual já procuramos demonstrar como é verdadeira esta premissa. Trata-se do artigo sobre "O Catálogo Coletivo como Instrumento de Coordenação entre Bibliotecas", publicado por esta revista (13).

2.1 — COOPERAÇÃO VOLUNTÁRIA

Sabemos que, sem coordenação, não é possível organizar-se um sistema de bibliotecas e sem essa infra-estrutura jamais

existirá em nosso País uma rede nacional de informação científica e técnica. Já em 1965 o bibliotecário Harry C. Campbell o dizia, na conferência de especialistas convocada pela Unesco para o estabelecimento de um programa a longo prazo objetivando a utilização de satélites artificiais na comunicação. Com palavras que se aplicam perfeitamente ao caso brasileiro, assim se exprimiu o Sr. Harry C. Campbell :

“Naqueles países onde os serviços de documentação oficiais e particulares ainda estão separados, será preciso integrar as suas atividades de modo a permitir o uso dos canais de comunicação mundial por uns e outros. A maioria dos planos atuais para o estabelecimento de sistemas de documentação regional ou nacional cobre apenas uma parte dos serviços de bibliotecas de cada país. As bibliotecas universitárias muitas vezes estão separadas das bibliotecas industriais — e uma e outras **estão** isoladas das bibliotecas escolares e públicas. Esta separação, de natureza administrativa, ocasiona duplicação e desperdício que é preciso evitar, num sistema de utilização de satélites. Na verdade, poder-se-ia criar um conjunto completamente novo de bibliotecas especializadas; no entanto será melhor utilizar, se possível, os serviços já existentes” (25, p. 150).

A importância da cooperação voltou a ser ainda mais enfatizada no documento Unisist (26) e na primeira conferência promovida pela Unesco para o estabelecimento de um sistema mundial de informação científica. No discurso de abertura dessa conferência, ressaltou o diretor-geral da Unesco a importância das medidas a serem tomadas pelos governos para “o estabelecimento de redes de bibliotecas e de serviços de documentação e de informação” (27, p. 24).

Considerando a falta de cooperação entre as bibliotecas brasileiras, como resolver o problema da participação do Brasil no projetado sistema mundial de informação científica? Num dos documentos básicos da primeira conferência da Unesco sobre o projeto Unisist, o Dr. Harrison Brown, da Academia Nacional de Ciências dos Estados Unidos, definiu como objetivo principal do programa Unisist a implantação de “uma rede flexível baseada na **cooperação voluntária** de serviços de informação existentes e dos que vierem a ser criados” (1, p. 39, grifo nosso).

Nas palavras grifadas é que talvez se encontre o segredo. Se a inexistência de uma rede bibliotecária no Brasil decorre da falta de espírito cooperativo da parte da maioria dos bibliotecários, não será com decretos nem através de órgãos governa-

mentais que esse espírito se desenvolverá. Em anos passados chegamos a pensar nessa solução, propondo, em artigo de jornal, a criação de um ministério extraordinário para a coordenação dos órgãos de documentação (10). Confessando nosso erro, sugerimos agora que essa tão necessária rede bibliotecária seja promovida através da **cooperação voluntária** dos diretores e chefes de bibliotecas. E que da indispensável coordenação dos planos de aquisição centralizada, catalogação cooperativa e permuta de informações se encarreguem as associações profissionais.

2.2 — PARTICIPAÇÃO DAS BIBLIOTECAS PÚBLICAS

A ênfase dada recentemente aos problemas de comunicação da informação científica e técnica — principalmente ao emprego de equipamentos eletrônicos — tem feito com que muitos bibliotecários se esqueçam de que as bibliotecas públicas ou populares são tão importantes quanto as especializadas e os serviços de documentação. Proporcionar aos adultos oportunidades para uma educação continuada é tarefa tão útil quanto a de prover informação atualizada aos pesquisadores.

Criar serviços de informação científica e técnica e relegar ao abandono as bibliotecas populares é cometer erro semelhante ao do desenvolvimento que estimulou uma industrialização à **outrance**, com desprezo pela agricultura.

Certo, não são apenas os serviços de documentação e as bibliotecas especializadas que contribuem para a formação desse Sistema. Ainda recentemente, os participantes de um seminário interamericano reunido em Washington, D.C. aconselharam os governos a “dar prioridade à promoção dos órgãos que constituem a infra-estrutura da informação, **desde as bibliotecas escolares e rurais aos mais complexos serviços de informação**” (23, p. 2-3, grifo nosso).

Mas não é admissível, por outro lado, que as bibliotecas não especializadas sejam estudadas apenas em função da contribuição que podem dar a sistemas de informação científica e técnica. O principal compromisso dessas bibliotecas é com a educação permanente do povo, sobretudo em países como o Brasil.

3 — CONCLUSÕES

Das premissas demonstradas no presente trabalho podemos tirar, silogisticamente, as seguintes conclusões :

3.1 — Se as instituições governamentais fracassaram nas tentativas de estabelecimento de sistemas que, devidamente integrados, contribuiriam para a indispensável infra-estrutura da rede nacional de informação científica e técnica, devem as associações profissionais assumir a liderança de iniciativas neste sentido.

3.2 — Uma rede nacional de informação científica e técnica não exclui um sistema também nacional de bibliotecas populares e escolares, sendo ambos igualmente prioritários.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 — BROWN, C. Harrison. Scientific information today — a scientist's view. In: Conferência Intergovernamental para o Estabelecimento de um Sistema Mundial de Informação Científica. Paris, 1971. **Final report**. Paris, Unesco, 1971, p. 36-40.
- 2 — CÂMARA DOS DEPUTADOS. Resolução n.º 20, de 30 de novembro de 1971. Dispõe sobre a organização administrativa da Câmara dos Deputados e determina outras providências. Brasília, Departamento de Imprensa Nacional, 1972. 137 p.
- 3 — Decreto-Lei n.º 1.048, de 21-10-1969. Cria a Biblioteca Nacional para Assuntos Educacionais e Científicos. **Coleção das Leis de 1969**, v. 7, p. 786.
- 4 — ESCOLAR SOBRINO, Hipólito. **Desarrollo de las bibliotecas públicas de el Brasil; creación de la biblioteca pública de Brasília**. Outubro-diciembre de 1968. Paris, Unesco, 1969. 62 p. (N.º de série 1132 BMS-RD/COM/DBA).
- 5 — FONSECA, Edson Nery da. Bibliotecas especializadas e catálogos coletivos: interdependência ou morte. **Tribuna da Imprensa** (Rio de Janeiro) 26/27 out. 1957, supl. **Tribuna dos Livros**, p. 3.
- 6 — — Uma Biblioteca do Congresso em Brasília. **Diário de Notícias** (Rio de Janeiro) 23 jul. 1961, supl. **Letras e Artes**, p. 1.
- 7 — — Brasília precisa de bibliotecas. **Diário de Notícias** (Rio de Janeiro) 10 dez. 1961, supl. **Letras e Artes**, p. 1.
- 8 — — Com o novo Ministro da Educação. **Correio da Manhã** (Rio de Janeiro) 2 jul. 1962, 1. cad., p. 2.
- 9 — — Com o Congresso Nacional. **Correio da Manhã** (Rio de Janeiro) 8 ago. 1962, 1. cad., p. 2.
- 10 — Coordenação dos organismos de documentação. **Correio Braziliense** (Brasília) 6 abr. 1968, Cad. Cultural, p. 2.
- 11 — — Quatro bibliotecas na Praça dos Três Poderes. **Correio Braziliense** (Brasília) 15 jan. 1971, cad. Cultural, p. 4. Ao apelo que lançamos neste

artigo juntou-se com grande honra para nós, a voz da jornalista Yvonne Jean, em sua tribuna diária no mesmo jornal. Vide Jean, Yvonne. Esquina de Brasília. **Correio Braziliense** (Brasília) 20 jan. 1971, cad. 2, p. 2.

- 12 — ——— Dois computadores no Congresso Nacional? **Diário de Pernambuco** (Recife) 2 mar. 1972, 1. cad., p. 4. **Correio Braziliense** (Brasília) 17 mar. 1972, Cad. Cultural, p. 2.
- 13 — ——— O Catálogo Coletivo como instrumento de coordenação entre bibliotecas. **Revista do Serviço Público** (Brasília) 107(1) : 81-95, jan./abr. 1972.
- 14 — INSTITUTO BRASILEIRO DE BIBLIOGRAFIA E DOCUMENTAÇÃO. **Bibliotecas especializadas brasileiras; guia para intercâmbio bibliográfico**. Edição preliminar. Rio de Janeiro, 1961. 174 f. mimeografadas.
- 15 — ——— . **Contendo plano para aquisição planificada**. Rio de Janeiro, 1962. 375 p.
- 16 — ——— . 2. ed. Rio de Janeiro, 1969. 605 p.
- 17 — ——— **Catálogo coletivo de publicações periódicas de ciência e tecnologia**. Rio de Janeiro, 1970-71. 2 v.
- 18 — MORAES, Rubens Borba de. **O problema das bibliotecas brasileiras**. Rio de Janeiro, Casa do Estudante do Brasil, 1943. 64 p. (Série Itamarati, v. 5).
- 19 — PARKINSON, C. Northcote. Parkinson's law. **The Economist** (London) 177 (5856) : 635-637, Nov. 19, 1955. Expandida em livro do qual existe edição brasileira. **A lei de Parkinson, na sociedade, na política, nos negócios**. Trad. de Silveira Sampaio. São Paulo, Pioneira, 1964. 103 p.
- 20 — SAMBAQUY, Lydia de Queiroz. Catalogación cooperativa y catalogación centralizada. In : Conferência sobre o Desenvolvimento dos Serviços de Bibliotecas Públicas na América Latina. São Paulo, 1951. **Desarrollo de las bibliotecas publicas en América Latina**. Paris, Unesco, 1953 (Manuales de la Unesco para las bibliotecas, 5) p. 63-70.
- 21 — ——— **O I.B.B.D. e os serviços que se propõe a prestar**. Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Bibliografia e Documentação, 1958. 22 p.
- 22 — SEMINÁRIO INTERAMERICANO SOBRE A INTEGRAÇÃO DOS SERVIÇOS DE INFORMAÇÃO DE ARQUIVOS, BIBLIOTECAS E CENTROS DE DOCUMENTAÇÃO NA AMÉRICA LATINA E NAS ANTILHAS. Washington, D.C., 1972. **Declaração, conclusões e recomendações**. Brasília, Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, — 973 . 6 p.
- 23 — SENADO FEDERAL. Resolução n.º 58, de 1972. **Dispõe sobre o Regulamento Administrativo do Senado Federal**. **Diário do Congresso Nacional** (Brasília) Seção II, ano XXVII, n. 128, p. 4.446-4.489, 11 nov. 1972.
- 24 — UNESCO. **Comunicação na era espacial**. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas, Instituto de Documentação, 1969. 348 p.

- 25 — ——— **Unisist : informe del estudio sobre la posibilidad de establecer un sistema mundial de información científica, realizado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, y el Consejo Internacional de Uniones Científicas.** Montevideo, Oficina de Ciencias de la Unesco para América Latina, 1971. 176 p. (SC. 70/ D.75/S).
- 26 — ——— **Unisist : Paris 4-8 October 1971; Intergovernmental Conference for the Establishment of a World Science Information System. Final report.** Paris, 1971. 60 p. (SC/MD/25).
- 27 — VOSPER, Robert. **International Book procurement; or, Farmington extend. College and Research libraries** (Menasha, Wis.) 21 : 117-124, Mar. 1960.

ABSTRACT

The systems of cooperative cataloguing, union catalogs, and centralized acquisition were the first attempts in Brazil for the establishment of a national network of libraries.

Despite of the clamour from more than one librarian pro collaborating among libraries, such attempts have failed because of the lack of cooperative mind from the greater number of Brazilian librarians.

The present situation is really chaotic and may be characterized by the isolationism of the governmental libraries and documentation services, specially those of the national Congress, whose Houses have recently reorganized their services, without any regard for the ideal of centralization.

Without the cooperation that integrates these libraries and documentation services in a national network, no system of scientific and technical information could be established; and this will be an obstacle for the effective participation of Brazil in the Unisist programme.

Is governmental attempts failed in the past, the professional associations of librarians must assume the role of coordination of efforts for the organization of a national network, by means of the voluntary cooperation of the library directors.

The importance of a national network of scientific and technical information does not exclude that of a system of public and school libraries. To assure the people opportunities for continued education is a priority task as important as providing up-to-date information for scientists and researchers.

Rejeição do Projeto de Lei do Orçamento

J. TEIXEIRA MACHADO JR.

Consultor Autônomo para Assuntos de Orçamento-Programa

Especial para a Revista do Serviço Público, do DASP.

A declaração de inconstitucionalidade do Art. 80, última parte, da Constituição do Estado de São Paulo, pelo Supremo Tribunal Federal,¹ reacende, pelo menos sob o ângulo doutrinário, a questão de ser, ou não, permitido ao Legislativo rejeitar a proposta de orçamento que lhe envia anualmente o Executivo.

In verbis :

“Art. 80 — O projeto de lei orçamentária anual será enviado pelo Executivo à Assembléia ou à Câmara Municipal, até 30 de setembro. Se até 30 de novembro a Assembléia ou Câmara, não o devolver para sanção, será promulgado como lei o projeto originário do Executivo. **Rejeitado o projeto, subsistirá a lei orçamentária anterior.**”

Até o segundo período, tudo de acordo com o figurino da Constituição do Brasil, a qual determina que “se, até trinta dias antes do encerramento do exercício financeiro, o Poder Legislativo não o² devolver para sanção será promulgado como lei.” A hipótese de rejeição não está contemplada na Constituição do Brasil, nem jamais foi cogitada em Constituições anteriores. Por que foi ela introduzida na do Estado de São Paulo? Puro saudosismo e sobretudo tentativa de deixar na mão do Legislativo grande poder de barganha na votação do orçamento ou mesmo ficar

1. No Acórdão de 30 de agosto de 1972, ao julgar a Representação n.º 877, do Procurador-Geral da República, na qual é representada a Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo.

2. O projeto de lei orçamentária anual.

com este a decisão última em matéria orçamentária, por isto que seria facultado à Assembléia sujeitar, por anos a fio, o Executivo a um documento orçamentário defasado no tempo, tal como sucedeu, durante a vigência da Constituição de 1946, em alguns Estados e muitos Municípios.

A Constituição de 1946, como já assinalado, não se referia diretamente também à hipótese de rejeição. Com efeito, seu artigo 74 estatuiu a regra seguinte :

“Se o orçamento não tiver sido enviado à sanção até 30 de novembro, prorrogar-se-á para o exercício seguinte o que estiver em vigor.”

É evidente que a não devolução dos autógrafos pode ser causada por pura rejeição ou pelo fato de a votação, deliberadamente, não se concluir no prazo constitucional. De qualquer modo, a disposição de 1946 restabeleceu o elo quebrado com a Carta de 1937, a qual autorizava o Presidente da República a publicar o orçamento “no texto da proposta apresentada pelo Governo, se ambas as Câmaras não houverem terminado, nos prazos prescritos, a votação do orçamento (Letra d do artigo 72).

Historicamente, nem a Constituição do Império que, aliás, continha normas muito salutares em matéria de orçamento, nem a primeira republicana de 1891 se referiram a tal possibilidade, mas a reforma constitucional de 1926, seguida pela Constituição de 1934, adotaria a regra da prorrogação. A primeira estabelecia:

“Art. 34 — Compete privativamente ao Congresso Nacional :

1.º — orçar, anualmente, a receita e fixar, anualmente, a despesa e tomar as contas do exercício financeiro, prorrogado o orçamento anterior, quando, até 15 de janeiro, não estiver o novo em vigor.”

Da Constituição de 1934, copiamos o § 5.º do artigo 50 :

“§ 5.º — Será prorrogado o orçamento vigente, se, até 3 de novembro, o vindouro não houver sido enviado ao Presidente da República para sanção.”

Podemos asseverar, portanto, que, tradicionalmente, o Brasil adotou a regra da prorrogação do orçamento, nos casos em que o Presidente da República não recebe, em prazos prescritos

Constitucionalmente, os autógrafos da lei de orçamento anual para sanção, vez que a Constituição de 1937 praticamente não chegou a ser aplicada e, por isto, dissemos que os constituintes paulistas do após 1964 foram tradicionalistas, ou, mais exatamente, saudosistas.

Sob o ângulo do interesse público, qual das duas hipóteses se apresenta mais eficiente: a da prorrogação do orçamento vigente para o exercício seguinte adotada até 1946 ou o dispositivo da Constituição atual que autoriza o Presidente da República a promulgar como lei seu projeto inicial?

A resposta a esta indagação depende, necessariamente, da posição adotada. Se, ao respondê-la, seguimos a teoria de que o orçamento é um mero instrumento político-jurídico através do qual se concretiza a expressão máxima de Poder, ou seja o comando das finanças públicas, ainda aqui a resposta terá duas direções:

— se nos situarmos no Executivo, seremos forçosamente pela solução adotada pela Constituição atual com a redação da Emenda Constitucional n.º 1, de 17-10-1969;

— se, ao contrário, nos situarmos no Legislativo, melhor para este seria a regra anterior.

De fato, na primeira resposta, a decisão final está com o Executivo e na segunda com o Legislativo porque este imporá ao Executivo, como foi o caso em alguns Estados e muitos Municípios, orçamentos com dotações muito aquém das necessidades reais da administração, defasadas um ou mais anos.

Notemos que, neste último caso, o orçamento deixaria de ser um plano de trabalho elaborado com o objetivo de atender aos reclamos da sociedade no exercício futuro, para ser mero exercício de ficção legal.

Entretanto, se a resposta toma em consideração as funções de planejamento econômico, administrativo e social que se refletem no documento orçamentário, dentro das características da classificação por categorias econômicas — despesas correntes e despesas de capital ou ainda mais tipicamente dentro dos preceitos da classificação funcional-programática que apresenta no orçamento atividades e projetos a serem executados, exercício a exercício, não se concebe a prorrogação da lei de orçamento de um exercício financeiro para outro. Que significação teria pror-

rogar o orçamento de investimentos? Mesmo no que tange às despesas de custeio a prorrogação perde seu sentido quando se pensa que despesas de custeio não representam apenas manutenção, mas, em sua maioria, dão apoio financeiro para operação dos serviços e estes podem apresentar características diferenciais de ano a ano e até de mês a mês.

Neste complexo de idéias, à medida que o Legislativo se omite de examinar a proposta do Executivo, a solução em função do progresso nacional será de transformar em lei a proposta inicial. Esta é a única que pode ter curso nos Estados modernos.

Adotamos, conseqüentemente, posição de apoio à Constituição atual e isto não constitui propriamente novidade. Realmente, no passado, tivemos ocasião de escrever na Revista de Administração Municipal, do IBAM, artigo em defesa de disposição semelhante da Constituição do Estado de Santa Catarina ainda no regime constitucional de 1946, quando, então, sua constitucionalidade foi levantada junto ao Pretório Máximo que teria forçosamente de seguir a norma legal e não a pura norma técnica.

No momento atual, a regra técnica funde-se com a norma jurídica, ou, mais exatamente, esta concede cobertura legal àquela.

No instante histórico em que a nação luta para vencer o subdesenvolvimento e impera na doutrina universal a tese de que o orçamento é o instrumento de integração do sistema de planejamento com o sistema de finanças, ou, em outras palavras, no instante em que se procura integrar planejamento e orçamento como instrumento dinâmico de administração, seria inconcebível atar as mãos dos Executivos por mera querela de natureza política ou precisamente por questões de natureza político-partidária.

Mas, voltemos à indagação inicial provocada pela decisão do Supremo: "podem os Legislativos, no Brasil, rejeitar o projeto de lei do orçamento anual enviado no prazo regular pelos Executivos?"

Juridicamente, como demonstrou o Dr. Joaquim Castro Aguiar³, tal rejeição é inócua, a menos que, com tal decisão o Legislativo queira significar seu protesto e deixar toda a responsa-

3. Joaquim Castro Aguiar, *Processo Legislativo Municipal Forense*: Rio, 1973. Págs. 135/146.

bilidade com o Executivo. Com efeito, rejeitado, quer dizer apreciado e votado dentro do prazo, o projeto de lei de orçamento anual será arquivado e não devolvido ao Executivo para sanção. Logo, este aplica a regra da promulgação do projeto inicial.

Posta de lado a mera possibilidade de ostentação de Poder, qual seria a utilidade de o Congresso Nacional, uma Assembleia Legislativa ou uma Câmara de Vereadores rejeitar um projeto de lei de orçamento anual?

Francamente, não vemos nenhuma, como não vemos nenhuma diminuição de Poder no fato de o Legislativo aprovar a proposta do Executivo tal qual este lhe envia e é exatamente isto o que sucede no regime parlamentarista inglês, onde a rejeição do projeto inicial ou mesmo sua alteração constituiria motivo de uma crise política com a demissão do Gabinete ou a dissolução do Parlamento. Notemos que, por iniciativa própria, nos primórdios do século XVIII, o Parlamento britânico, ele mesmo, limitou sua ação, ao aprovar resolução segundo a qual o Deputado não pode propor aumento de despesa, sob a justificativa de que a função dos Parlamentares é limitar as despesas públicas, regra esta mantida até hoje.

Concordo com os defensores da tese da rejeição, apenas não vemos em tal atitude nenhuma nobreza, nem qualquer sinal de patriotismo. Se o documento orçamentário enviado pelo Executivo ao Legislativo é de tal modo incompetente, inadequado, imperfeito, resta ao Legislativo promover as medidas naturais para o impedimento legal do titular do Executivo e, ressalvadas as regras constitucionais apropriadas, modificar a proposta orçamentária para trazê-la à realidade.

Não vemos também por que os Legislativos devam necessariamente alterar as propostas dos Executivos, geralmente para infiltrar na lei orçamentária emendas paroquiais, eleitoreiras, quase nunca executáveis, e que desfiguram inteiramente os planos de trabalho. O Presidente Gaspar Dutra, por mais de uma vez, se viu na contingência de receber documentos orçamentários de tal modo desfigurados que só lhe restou a alternativa da "sanção tácita" ou "sanção silenciosa", contida atualmente no § 2.º do Art. 59 da Constituição do Brasil.

Somos, portanto, daqueles que, com Cleuler de Barros Loyola⁴ aplaudem a decisão do Pretório Excelso ao negar constitucio-

4. Constitucionalidade da Prorrogação do Orçamento, in *Revista de Administração Municipal*, n.º 86, jan/fev. 1968, pág. 48/54.

nalidade à parte final do Art. 80 da Constituição do Estado de São Paulo.

O ideal seria que os parlamentos tirassem proveito da discussão do projeto de lei de orçamento para analisar os grandes temas do desenvolvimento brasileiro, da situação do Estado-membro e dos problemas da comunidade.

Nosso posicionamento não se refere, em realidade, à questão primária da rejeição em si mesma. Nossa preocupação máxima é a de evitar a subsistência da lei orçamentária anterior. A base doutrinária e o conteúdo prático que acumulamos nesses anos de ensino da técnica orçamentária na Escola Brasileira de Administração Pública e de Consultor do Instituto Brasileiro de Administração Municipal nos conduz a uma posição de verdadeiro temor à idéia de subsistir, ano a ano, um documento orçamentário aprovado para um determinado período.

O princípio da anualidade do orçamento, que é não só regra técnica, mas também norma jurídica, impõe que a lei de orçamento seja renovada a cada exercício. E, se o Legislativo recusa-se a conceder ao Executivo os créditos necessários para enfrentar a problemática de cada ano, nada mais natural que o Legislativo assuma a responsabilidade de permitir ao Executivo promulgar sua própria proposta.

Convenhamos que com as normas da Constituição de 1969 os Legislativos estão extremamente condicionados ao projeto inicial, mas para bem compreender a situação atual teríamos de nos reportar ao processo de votação da lei de orçamento vigente até 1964. Tal estudo, porém, fugiria ao escopo do presente trabalho, embora, nele, já tenha sido apontado exemplo indicativo de inexistência de sistemática dos Legislativos brasileiros na apreciação das propostas orçamentárias de que resulta a lei respectiva.

Na prática, os Legislativos possuem um instrumento muito mais poderoso de controle das ações do Executivo que a rejeição do projeto de lei de orçamento anual ou modificações nesse projeto. Queremos referir-nos ao controle externo da execução do orçamento. É questão de saber utilizá-lo.

A base para o exercício de um controle eficiente da execução orçamentária está erigida na Constituição e disciplinada na Lei 4.320/64, sendo que esta reformulou inteiramente os sistemas de controle exercidos anteriormente com apoio no Código

de Contabilidade Pública da União e no Decreto-Lei n.º 2.416/40. Com efeito, dispõe o artigo 75 da Lei citada :

“Art. 75 — o controle da execução orçamentária compreenderá :

I — a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;

II — a fidelidade funcional dos agentes da Administração, responsáveis por bens e valores públicos;

III — o cumprimento do programa de trabalho, expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.”

Resta operacionalizar tais preceitos, dando vida prática ao dispositivo contido no artigo 71 da Constituição de 1969, **verbis** :

“Art. 71 — O Poder Executivo manterá sistema de controle interno, a fim de :

I — criar condições indispensáveis para assegurar eficácia ao controle externo e regularidade à realização da receita e da despesa;

II — acompanhar a execução de programas de trabalho e a do orçamento; e

III — avaliar os resultados alcançados pelos administradores e verificar a execução dos contratos.”

Longe estão tais preceitos do envelhecido **registro prévio** de atos do Executivo nos Tribunais de Contas apressadamente ressuscitado nas Constituições dos Estados de Minas Gerais e Paraná, por míngua de imaginação mais criadora.

Prioritariamente, um sistema de controle externo de atos da Administração deve ter por suporte o controle interno e verificar três situações fundamentais :

a — a probidade da administração;

b — a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos;

c — o cumprimento da Lei de Orçamento.

Este tripé assenta-se no artigo 81 da Lei n.º 4.320/64 e encontra respaldo no artigo 70 da Constituição de 1969, cujo parágrafo primeiro determina que “o controle externo do Congresso

Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União e compreenderá a apreciação das contas do Presidente da República, o desempenho das funções de **auditoria financeira e orçamentária** (grifamos), bem como o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos."

A Constituição, em verdade, trouxe para o serviço público o sistema de auditoria e distinguiu a auditoria financeira da orçamentária. A diferenciação entre os dois tipos de auditoria certamente pode ser encontrada no item III da Lei n.º 4.320/64, isto é, o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos da realização de obras e prestação de serviços reservando-se à auditoria financeira a verificação do cumprimento do programa de trabalho, expresso em termos monetários. O parágrafo terceiro do citado artigo 70 da Constituição consubstancia este entendimento, como se lê da transcrição :

"§ 3.º — A auditoria financeira e orçamentária será exercida sobre as contas das unidades administrativas dos três Poderes da União que, para esse fim, deverão remeter demonstrações contábeis ao Tribunal de Contas da União, a que cabe realizar as inspeções necessárias."

O final do parágrafo **realizar as inspeções necessárias** é de clareza meridiana e dispensa o **empenho ou registro prévio** nos Tribunais de Contas ou órgãos equivalentes. De fato, o sistema arcaico do registro prévio apenas algema a ação dos Executivos retardando obras e serviços sem qualquer utilidade prática e nem ao menos satisfaz os requisitos básicos exigidos pela Constituição e pela Lei n.º 4.320/64.

Entretanto para que se tenha, com efetividade prática, um sistema de auditoria financeira e orçamentária, quer dizer, para que se implemente o sistema de acompanhamento de programas de trabalho e de avaliação de resultados mister se faz : 1.º) — aperfeiçoar a estrutura funcional-programática capaz de permitir um encadeamento a partir do processo de planejamento até o de avaliação; 2.º) — melhorar o sistema de classificação por natureza econômica, (ou mesmo suprimi-lo); 3.º) — fazer com que a classificação institucional corresponda a um ordenador de despesa, na forma ditada pelo Decreto-Lei 200/67; 4.º) — simplificar o sistema de classificação por objeto de despesa : ainda hoje no Brasil se discute a classificação de um cinzeiro (exemplo tomado a esmo) como material permanente ou de consumo e muitas contas de ordenadores pendem de aprovação por falta de clas-

sificação adequada; pode-se então, pensar em avaliação de resultados quando, na prática, a energia dos controladores e auditores se exaure em verificações de semelhante natureza?; 5.º) — estabelecer e desenvolver um sistema de quantificação de metas, imprescindível para um eficaz acompanhamento físico e melhor avaliação de resultados; 6.º) — a par de tudo isto desenvolver um sistema simples e eficiente de administração financeira em que a responsabilidade pela movimentação de recursos públicos esteja a nível de execução, sem registros prévios, aperfeiçoados os sistemas de controle interno e externo.

Encontra nessa relação o leitor algumas sugestões para um verdadeiro caminho de reforma e modernização administrativa.

Infelizmente, algumas equipes que tem trabalho nesse processo parecem desconhecer as abordagens modernas da administração por objetivo, acima ligeiramente delineada dentro das coordenadas do orçamento-programa como instrumento ao mesmo tempo do planejamento e das finanças públicas.

Resulta, então, que tais equipes perdem, dias e meses e até anos, em busca de uma estrutura ideal a nível interno de uma autarquia ou de um Ministério, sem qualquer possibilidade de verificação prática das modificações introduzidas no organograma. Não há mesmo condições de testar, teoricamente, a validade de tais alterações pela inexistência de parâmetros pré-identificados. Também não se cuida do treinamento do pessoal, e não se cuida porque a ótica está toda dirigida para as modificações estruturais sem qualquer preocupação com técnicas modernas. Seria o caso de alguma autoridade na Administração Federal assumir o encargo de verificar se as equipes assim formadas têm realmente as habilitações teóricas necessárias para o desenvolvimento de programas dessa natureza, bem como se seus elementos estão devidamente registrados nas instituições que disciplinam o exercício profissional, como a Ordem dos Advogados, os Conselhos de Economistas, de Engenheiros e Arquitetos, de Contadores, de Administradores etc. Tais Conselhos, por sua vez, deveriam estar alertas e sabemos, por exemplo, que o SERFHAU, do Ministério do Interior, é extremamente rigoroso na formação de equipes que devam operar com financiamento por ele concedido. Congratulações, pois, ao SERFHAU. Não é nossa intenção prejudicar ninguém, mas não é justo que pessoas munidas de parques conhecimentos doutrinários e sem experiência prática se coloquem em atividades que poderiam ser melhor exercidas pelos jovens egressos de nossas universidades, ansiosos de trabalhar e implementar técnicas novas, sem compromissos com

o passado e que além disso têm direito a um lugar ao sol que, no futuro, farão brilhar com maior intensidade em clima de harmonia e de prosperidade.

É óbvia, no entanto, a necessidade de uma análise mais profunda da institucionalização do Governo Federal, por exemplo, com base no Decreto-Lei 200/67, verdadeira cartilha da modernização administrativa. Voltaremos a esse assunto na primeira oportunidade.

Nossa posição, portanto, situa-se naquela corrente de pensamento cujo princípio norteador é o de que é responsabilidade primária do Legislativo conceder ao Executivo os créditos orçamentários necessários para que este exerça a administração da coisa pública.

Com efeito, se rastreássemos a evolução dos Parlamentos, senão em toda a história da humanidade, mas principalmente a partir da Carta, assinada por João Sem Terra, em 1215, no histórico e aprazível contado de Runnymede⁵ veríamos claramente que é defeso ao Legislativo negar créditos orçamentários ao Executivo. Não nos ocorre memória histórica de que algum Legislativo tenha deixado o Executivo sem tais créditos. O caso mais notável ocorreu no Governo do Presidente Epitácio Pessoa que, para extinguir as caudas orçamentárias (orçamentos rabi-longos, de Ruy Barbosa) vetou toda a lei da despesa, constituindo-se memorável documento de Direito Orçamentário Brasileiro a mensagem de convocação do Congresso Nacional, para conhecer do veto, bem como o parecer do relator, na Câmara dos Deputados. Há separatas da **Revista do Serviço Público** desses documentos que o leitor poderá consultar ainda com proveito. Neste caso foi o próprio Executivo que preferiu ficar sem orçamento a ter um orçamento desfigurado, tal como lhe enviara o Congresso, e abriu caminho para a reforma constitucional do Governo do Presidente Artur Bernardes.

Por conclusão parece ter ficado claro que o verdadeiro cerne do problema levantado na parte final do artigo 80 da Constituição de São Paulo não diz respeito realmente à rejeição do projeto de lei de orçamento, mas à tentativa de voltar ao sistema de subsistência de lei de orçamento anterior, resultando destarte a votação do orçamento em instrumento de barganha política. Em boa hora o Pretório Excelso eliminou tal possibilidade.

5. Título completo da Magna Carta: *Magna Carta de Libertatibus Angliae*, já em 1225 no reinado de Henry III.

A Competência Legislativa Originária do Presidente da República

CLENÍCIO DA SILVA DUARTE

Consultor Jurídico do DASP

SUMÁRIO: 1. A teoria clássica da separação de poderes e o seu papel histórico na democracia. 2. A evolução tecnológica e sua influência na Ciência Política. Conseqüente abrandamento do princípio da separação rígida de poderes. 3. Incapacidade material dos Parlamentos em acompanhar a evolução tecnológica. 4. A acentuada intervenção estatal no domínio econômico como uma das causas da necessidade de dinamismo da função legislativa. 5. A Legislação técnica e sua possibilidade de melhor elaboração na área do Executivo. 6. Necessidade de pronta reforma do Poder Legislativo. 7. A formulação do princípio da separação de poderes na Constituição em vigor e as ressalvas que se lhe introduziram. 8. A competência legislativa originária do Presidente da República. Casos em que se verifica. 9. Competência para baixar decretos-leis. Condições de seu exercício. 10. Natureza jurídica do decreto-lei. Sua equivalência, no que concerne à eficácia, à lei ordinária. 11. Suporte fático conferidor da competência de baixar decretos-leis. 12. A rejeição do decreto-lei pelo Congresso. Efeitos da desconstituição de eficácia. 13. A origem do decreto-lei tal como previsto na Constituição. 14. Exame dos pressupostos da competência legislativa originária expressa. 15. A condição de não aumentar a despesa pública. Inteligência da expressão. 16. Matérias sobre que pode versar o decreto-lei. 17. Segurança nacional — seu conceito na jurisprudência. 18. Direito financeiro e normas tributárias. Estaria, nessa competência, incluída a de criar e aumentar tributos? 19. Criação de cargos públicos e fixação de vencimentos. Âmbito de incidência. 20. Conclusão.

1. Se é inegável que a teoria da separação de poderes, com o seu sistema de freios e contrapesos, tal como a formulara

MONTESQUIEU¹, contribuiu extraordinariamente para a formação do Estado Democrático, não é menos exato que essa separação rígida não teria condições de manter a dinâmica de governo após toda a evolução da Ciência Política, que não poderia desacompanhar o surpreendente progresso da tecnologia², que se seguiu a este pós-guerra, quando passou a predominar a sociedade industrial de nossos dias³.

2. Esse extraordinário surto tecnológico encontrou totalmente despreparados os Parlamentos, que assim se viram inca-

1. Cf. *L'Esprit des Lois*, Livro XI, Capítulo VI.

A preocupação de Montesquieu, que se inspirara na organização constitucional decorrente da Revolução Inglesa de 1688, era evidentemente (embora, por motivos óbvios, procurasse contestá-la no Prefácio), a de combater o absolutismo reinante em sua pátria e difundido no continente, com o que contribuiu de modo eficaz para o desencadeamento das idéias que facilitaram a Revolução Francesa. O embrião da teoria poderia ser encontrado na Política de ARISTÓTELES, e LOCKE (*The Second Treatise of Government*, publicado em 1690), como teórico da Revolução Inglesa e difusor das idéias que inspiraram a Revolução Norte-americana de 1776, também já a havia formulado, ainda que não tão claramente como o notável escritor francês. Assim é que se refere à separação dos poderes legislativo e executivo-federativo (capit. XII), com prevalência do primeiro, que seria o poder supremo, desconhecendo o judiciário. O poder que chama **federativo** desenvolvia um conjunto de funções que competem hoje ao executivo com autorização do legislativo, tais como declarar a guerra e fazer a paz, firmar tratados, convenções e outros atos internacionais (Cf. Const. Fed. art. 44, n.ºs I e II).

Note-se que, como adverte JOHN HAZARD, *A Regra da Legalidade nos Países do Oriente*, in *Revue Internationale de Droit Comparé*, 1958, p. 78, "a Índia conheceu o princípio da separação de poderes muito antes de Montesquieu, pois os reis pediam aos juristas para lhes ensinar o direito e os juristas que interpretavam a lei não estavam necessariamente a serviço dos reis. Esta tradição se perpetuou até os tempos modernos com Ghandi e os outros profetas que o povo respeita."

2. Cf. nossos artigos sob os títulos: **A Concepção Moderna de Democracia e o Primado do Direito Administrativo** (nesta Revista, vol. 99, n.ºs 3 e 4, julho a dezembro de 1967, ps. 68 e segs., e na *Revista de Direito Público*, vol. 5, ps. 202 e segs.); **Os Regulamentos Independentes** (nesta Revista, vol. 105, n.º 2, maio a agosto de 1970, ps. 31 e segs., e na *Revista de Direito Público*, vol. 16, ps. 89 e segs.); **A Unificação de Princípios na Constituição Federal de 1967** (id., vol. 107, n.º 1, janeiro a abril de 1972, ps. 23 e segs.), e **Delegação de Competência** (id., vol. 108, n.º 1, janeiro a abril de 1973, ps. 53 e segs.).

3. Vejam, a propósito, as seguintes palavras de FORSTHOFF, na conferência que o eminente mestre de Heidelberg proferiu em junho de 1963, perante a Sociedade de Juristas de Berlim, sob o título *Strukturwandlungen der modernen Demokratie* (Transformações Estruturais da Democracia Moderna), Berlim, 1964, p. 16: "A sociedade industrial moderna, em sua complexidade e na plenitude de suas interdependências, coloca o Estado diante de tarefas que não seriam solucionadas por manifestações de vontade no velho estilo. Para sua realização não se recorre a decisões políticas, mas de natureza técnica. Essa decisão técnica muitas vezes nada mais é do que a resultante adequada (**ermittelnde Resultante**) para uma complexa situação de fato. Daí a razão pela qual o técnico cada vez mais participa da execução das atividades estatais".

pacitados de acompanhar essa evolução⁴. Por esse efeito, tiveram de sofrer considerável **capitis diminutio** em sua atividade principal, lançando mão, em favor do Executivo, ora das delegações legislativas, ora tendo de permitir o exercício da função legislativa originária concomitantemente com este.

A rigidez da teoria da separação de poderes como a conceituara MONTESQUIEU, que só admitia a interferência do Executivo no processo de formação legislativa através do veto (**faculté d'empêcher**) já sofrera restrições, com a atribuição conferida ao Executivo na iniciativa de leis, primeiro concorrentemente e, depois, privativamente, com exclusão assim, em certas matérias, da própria competência do Legislativo, acentuando-se, de modo quase revolucionário, como fenômeno universal nos Estados democráticos modernos, pela delegação legislativa, disfarçada ou ostensiva, e pela própria faculdade autônoma e originária na feitura de atos legislativos.

3. Essa evolução se deu, como se disse, por força da incapacidade material em que ficaram os Parlamentos de acompanhar a dinâmica assustadora da sociedade moderna, dominada pela tecnologia, que torna avelhantadas fórmulas de ontem, numa febril transformação de métodos e de conceitos, o que só poderia ser seguido pela gigantesca máquina à disposição do Executivo, com toda a sua aparelhagem eletrônica, sendo impraticável, por motivos óbvios, a mesma assessoria para o Legislativo. Também, sob o aspecto democrático, não há perda de conteúdo, porque é preciso não esquecer que, ao monarca absoluto, de direito divino, que inspirara a necessidade da teoria separatista, substituiu-se o Chefe de Estado de origem popular, eleito por sufrágio direto ou indireto, o que não permite a desconfiança que então se justificava.⁵

Nem seria lícito pretender a manutenção lírica de uma teoria que teve o seu extraordinário valor para o momento histórico, mas não poderia ser perfilhada atualmente com ortodoxia, sob pena de se negar a evidência de uma metamorfose social e política tão profunda que jamais seria então sequer suspeitada. Se as ciências naturais, já de si muito mais estáticas, sofreram total re-

4. Cf. excelente resumo do fenômeno feito por MANUEL GONÇALVES FERREIRA FILHO in *Do Processo Legislativo*. Saraiva, S. Paulo, 1968, n.ºs 72 segs. Veja-se, também, a magnífica conferência de FORSTHOFF, citada na nota anterior.

5. Cf. MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, ob. cit., n.º 74

visão de conceitos, como não admitir a evolução das ciências sociais, que, além de condicionadas àquelas, também têm o seu próprio e constante **devenir?**

4. A acentuada intervenção estatal no domínio econômico, quando se entendeu que a Ciência Econômica não tinha condições de atuar independentemente, passando-se do **laissez faire**, **laissez passer** para o condicionamento legal do fenômeno econômico, exigiu uma verdadeira hipertrofia da função legislativa, impondo-se uma maior celeridade ao processo de formação da norma jurídica. E os Parlamentares não tinham como atender a essa demanda de leis, a serem rapidamente elaboradas e em quantidade efetivamente além de toda e qualquer possibilidade material de atendimento, pela natural morosidade da elaboração legislativa nas assembléias populares.

5. Em muitos casos, também, dada a natureza da matéria, o Executivo tem melhores condições de elaborar a norma jurídica, com o que não se fere a harmonia e independência dos Poderes, desde que se concedam às assembléias legislativas meios de fiscalizar essa atividade legisferante. Se a principal função conferida aos Parlamentos no Direito moderno passou a ser a legislativa, não se deve esquecer que sua atividade originária era eminentemente controladora do Executivo, só mais tarde se lhe conferindo função de editar o direito positivo⁶.

6. A reforma pronta e imediata do Legislativo, que não mais pode ser retardada, sob pena de se comprometer definitivamente o regime democrático, terá de romper com preconceitos, num trabalho sério e corajoso, voltado para as raízes da instituição, que ou se atualiza com realismo, ou se tornará um órgão ineficiente e desprestigiado.

Se o Executivo sofreu transformações profundas, inclusive sob o aspecto de se lhe permitir, no Estado mais democrático que se possa imaginar, a invasão de competência que, até bem pouco tempo, só era deferida ao Legislativo, e não há outra solução sem que se emperre a atividade governamental, por que não se há de reconhecer a necessidade de reforma profunda e substancial do Legislativo? Se é pacífica a necessidade de se conferir ao Executivo uma maior participação direta no processo legislativo, como não aceitar-se a correspondente perda de com-

6. Veja-se aut. e ob. cit. na nota anterior, n.º 178

petência do Legislativo, quando a atuação de um evidentemente só se fará em prejuízo da atividade do outro? Nessa reforma, se se atender à realidade da Ciência Política moderna, não haverá qualquer desprestígio para os Parlamentos, desde que, em troca da atividade legislativa que possam perder em extensão e profundidade, poder-se-á conferir-lhes uma eficiente e verdadeira ação fiscalizadora, que só nominalmente a possuem na atualidade.

Que adianta, por exemplo, consignar ao Poder Legislativo competência constitucional para deliberar sobre o orçamento da União, votando a lei de meios, se não pode apresentar "emenda de que decorra aumento de despesa global ou de cada órgão, fundo, projeto ou programa, ou que vise a modificar-lhe o montante, a natureza ou o objetivo"⁷, nem se lhe confere a faculdade de rejeitar o projeto⁸? Que modificação de relevância poderia o Legislativo produzir em tal projeto, que justificasse essa competência? Não seria muito mais lógico e racional, — além da extraordinária redução de despesa que representaria, com a desnecessidade de sessões e mais sessões extraordinárias para atender, na votação, aos prazos constitucionais, — que a Constituição atribuísse ao Presidente da República a competência de baixar o orçamento por ato seu, conferindo ao Poder Legislativo uma maior atribuição fiscalizadora da execução orçamentária? Que contribuição estaria o Legislativo em condições de oferecer à elaboração orçamentária, quando o Executivo é que, de fato, sabe do que necessita para atender ao seu programa de governo? Estabelecido o programa e os recursos para custeá-lo, caberia tão-somente ao Legislativo verificar o cumprimento desse programa e o bom emprego das dotações consignadas, segundo os itens em que se distribuíram. Enquanto isso, reservar-se-ia ao Legislativo muito mais tempo para tarefas em que, realmente, pode apresentar contribuição de valia. Mas os tabus são difíceis de ser vencidos e muitas vezes se prefere agarrar-se a uma tradição obsoleta do que enfrentar-se a realidade, quando é muito mais prestigioso para um órgão restringir-lhe a competência, mas respeitá-lo nela, do que alargarem-se-lhe as atribuições que são exercidas apenas nominalmente.

7. O princípio da separação de poderes se acha formulado no art. 6.º e seu parágrafo único da atual Carta Política da

7. Constituição Federal, art. 65, § 1.º

8. Id., art. 66, *caput*, *in fine*.

Cf. Interpretação que demos ao dispositivo *in* parecer publicado na *Revista de Direito Público*, vol. 10, ps. 278 e 279.

União, que estabelece a independência entre eles, ainda que devam funcionar harmonicamente, só se admitiu ressalvas à vedação de delegar atribuições e do exercício da função de um por quem esteja investido na de outro, quando previstas na Constituição.

Pela primeira vez no nosso Direito Constitucional legislado, com exceção evidentemente da Carta de 1937, de inspiração totalitária, em que desaparecera o Congresso Nacional, acumulando-se nas mãos do Diretor as funções executivas e legislativas, outorga-se a possibilidade de delegação de competência, quer dentro do mesmo poder, quer de um para outro, bem como a atribuição originária e derivada de competência legislativa ao Presidente da República⁹.

8. Como a atividade legislativa conferida ao Presidente da República, de **maneira originária**, pela Constituição Federal, é que constitui o objeto deste trabalho, não consideraremos aqui a função, também legislativa, mas **derivada**, consistente na faculdade de elaboração de leis delegadas¹⁰.

A atividade legislativa originária do Presidente da República, se só ocorre, expressa e claramente, pela expedição de decretos-leis¹¹, na realidade é muito mais ampla do que se possa, à primeira vista, imaginar. Assim é que, efetivamente, em mais duas hipóteses ela, na prática, se exerce : a) quando o projeto-de-lei de iniciativa¹² do Presidente da República sobre qualquer matéria, exceto se se tratar de codificação¹³, é submetido ao Congresso Nacional, com solicitação de prazo¹⁴, e dentro dele não delibera o Legislativo, caso em que é considerado aprovado, passando a vigorar como lei o projeto apresentado pelo Chefe do Go-

9. Cf. nosso artigo intitulado **Delegação de Competência**, cit. na nota 2, *supra*, in fine, in *Rev.* vol. e número cit., p. 62.

10. Cf. Const. Federal, arts. 46, n.º IV, 52 e 54.

11. *Id.*, arts. 46, n.º V, e 55.

12. A iniciativa, que é uma fase preliminar do processo de formação da lei, quando oriunda do Presidente da República, tem excepcional importância, não só por não permitir, nos casos de competência reservada do Chefe do Estado, emendas que aumentem a despesa prevista (Const., art. 57, parágrafo único, alínea a), como, mesmo nas hipóteses de matérias de iniciativa concorrente, quando, solicitado prazo de deliberação (Const., art. 51 *caput*, e § 2.º), o Congresso não delibera dentro dele.

13. Const., art. 51, § 6.º.

14. *Id.*, art. 51, *caput*, e § 2.º

verno¹⁵, o que significa a elaboração de uma lei sem qualquer colaboração ativa do Legislativo; b) no caso de projeto de lei orçamentária, quando não há, na prática, possibilidade de alterações substanciais¹⁶, e nem pode ser rejeitado o projeto.¹⁷

9. A competência legislativa conferida ao Presidente da República de maneira expressa, através de decreto-lei, é dependente da aprovação implícita ou explícita do Congresso Nacional e se limita quanto à matéria objeto de disciplinação e no que concerne às condições de exercício dessa faculdade.

Estabelecida pela primeira vez na redação primitiva da Constituição de 1967, no seu art. 58, sofreu algumas alterações pela Emenda Constitucional n.º 1, de 1969, consoante se verifica do seu art. 55. Assim, substituiu-se a expressão "decretos com força de lei" por "decretos-leis", estabeleceu-se mais uma matéria: "criação de cargos públicos e fixação de vencimentos", acrescentando-se, no n.º II — "finanças públicas", a expressão: "inclusive normas tributárias". Também se dispôs, com a introdução de um parágrafo (§ 2.º), que "a rejeição do decreto-lei não implicará a nulidade dos atos praticados durante a sua vigência¹⁸".

10. Os decretos-leis são atos materialmente legislativos, equiparando-se, de maneira absoluta, uma vez aprovados tácita (decurso do prazo de sessenta dias sem deliberação — art. 55,

15. Id., art. 51, § 3.º.

16. Id., art. 65, § 1.º

17. Id. art. 66, caput, in fine.

18. Para se ter uma melhor idéia das alterações introduzidas, cotejemos os dois dispositivos, o primitivo e o atual. Assim, preceituava a redação original da Constituição de 1967: "Art. 58. O Presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não resulte aumento de despesa, poderá expedir decretos com força de lei sobre as seguintes matérias: I — segurança nacional; II — finanças públicas. Parágrafo único. Publicado o texto, que terá vigência imediata, o Congresso Nacional aprovará ou rejeitará, dentro de sessenta dias, não podendo emendá-lo; se, nesse prazo, não houver deliberação, o texto será tido como aprovado". A redação em vigor estatui: "Art. 55. O Presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não haja aumento de despesa, poderá expedir decretos-leis sobre as seguintes matérias: I — segurança nacional; II — finanças públicas, inclusive normas tributárias; e III — criação de cargos públicos e fixação de vencimentos. § 1.º Publicado o texto, que terá vigência imediata, o Congresso Nacional o aprovará ou rejeitará, dentro de sessenta dias, não podendo emendá-lo, se, nesse prazo, não houver deliberação, o texto será tido por aprovado. § 2.º A rejeição do decreto-lei não implicará a nulidade dos atos praticados durante a sua vigência" (grifaram-se as alterações).

§ 1.º) ou expressamente, às leis ordinárias, sem que sofram qualquer diminuição hierárquica em relação a elas.

Ao contrário do que sustenta o eminente Prof. GERALDO ATALIBA¹⁹, não nos parece que a excepcionalidade da autorização, a limitação das matérias sobre que podem versar, o processo de elaboração, os pressupostos e a condição de não resultar aumento de despesa, bem como a de se sujeitarem à aprovação do Congresso Nacional retiram deles a natureza de equivalência ao ato formal e materialmente legislativo. Se lhe servem de distinção, porque, evidentemente, são atos diversos quanto a esses aspectos, não se diferenciam da lei ordinária, quanto à eficácia, após a plenitude de sua vigência.

11. A urgência e o interesse público relevante, que justificam a excepcionalidade da autorização, constituem o suporte fático conferidor da competência, mas não interferem na natureza do ato, porque lhe são anteriores. Vale dizer, se existem os pressupostos de urgência e de interesse público relevante, há autorização para baixar o ato sobre determinada matéria e sob certas condições, mas o ato baixado, porque verificados os pressupostos da competência excepcional, tem força de lei, tal como se passasse por um processo legislativo normal.

A limitação das matérias sobre que pode dispor também não influi na natureza do ato, depois de constituído. Com efeito, muitas matérias estão vedadas à iniciativa do Poder Legislativo, porque reservadas exclusivamente ao Presidente da República²⁰, e, no entanto, não seriam menos leis por essa circunstância. Esses fatos apenas impedem a instauração do processo legislativo e, portanto, lhe são anteriores, mas, uma vez verificados, e iniciado o processo legislativo, não há distinção de eficácia da lei, com vistas ao momento de deposição do projeto ou à natureza da matéria que pode disciplinar. De igual modo, as leis delegadas não podem disciplinar certas matérias²¹, mas, quando a delegação é feita ao Presidente da República, assim como o decreto-lei, só se distinguem das leis ordinárias pelo órgão de que emanam, conservando a mesma eficácia e hinarquia destas.

19. GERALDO ATALIBA. *O Decreto-lei na Constituição de 1967*, Revista dos Tribunais, S. Paulo, 1967, ps. 16 a 40.

20. Constituição Federal, art. 57.

21. *Id.* art. 52, parágrafo único.

A condição de não aumentar a despesa também é irrelevante na distinção, porque a atuação legislativa do Congresso, quando está impedido de apresentar emenda que aumente a despesa prevista no projeto, nos casos das alíneas **a** e **b** do parágrafo único do art. 57, não diminui em nada a eficácia do ato legislativo que vier a ser aprovado, não servindo igualmente de distinção entre o decreto-lei e a lei ordinária, embora seja, lá como aqui, uma condição a ser respeitada por ambos os atos.

A condição de permanência de eficácia, concernente na aprovação tácita (pelo decurso do prazo sem deliberação do Congresso Nacional) ou expressa do decreto-lei baixado, do mesmo modo não serve de distinção, visto que a lei delegada também poderá subordinar-se a essa aprovação²², que, neste último caso, apenas se diferencia do primeiro por anteceder à vigência do ato.

A distinção entre o decreto-lei e a lei não atinge o seu aspecto material (a natureza intrínseca do ato, o que ele é em sua essência, ontologicamente, segundo a sua eficácia e hierarquia, sendo apenas uma questão formal (em razão do órgão de que emanam : um, do Executivo; o outro, do Legislativo).

Nem mesmo no que tange à sua elaboração se estabelecerá uma distinção permanente, pois, se é certo que o decreto-lei pode ser um ato simples, isto é, produzido por uma só vontade, a lei também poderá, no nosso Direito, revestir tal forma²³.

De um modo geral, porém, tanto o decreto-lei quanto a lei são atos complexos²⁴, isto é, para sua formação concorrem várias vontades com o mesmo objetivo e que se harmonizam numa só, que se divulga.

22. Id. art. 54, parágrafo único.

23. A lei, como o decreto-lei, pode provir de um ato simples, em duas hipóteses : a) no caso em que seja elaborado o projeto por uma só pessoa do Executivo e este, através do seu Chefe, o encaminha ao Congresso Nacional, com solicitação de prazo (Const. Federal, art. 51, **caput**, e § 2.º), sendo o projeto tal como enviado promulgado como lei, por falta de deliberação nos prazos (Const., art. 51, § 3.º); b) quando, na delegação legislativa ao Presidente da República, é elaborada a lei nas mesmas condições previstas na alínea anterior para o decreto-lei, isto é, quando uma só vontade formou a lei.

24. Segundo LUCIFREDI (**Atti Complessi, in Novissimo Digesto Italiano**, 3.ª ed., Turim, 1957, tomo II, vol. I, ps. 1500 e 1501, *apud* MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, **Comentários à Constituição Brasileira**, Saraiva, São Paulo, 1974, vol. II, p. 10), há ato complexo sempre que "duas ou mais vontades homogêneas tendentes a um mesmo fim se fundem numa só vontade declarada, idônea a produzir determinados efeitos jurídicos que não poderiam de modo algum produzir se faltasse tal concurso de vontades".

12. A rejeição do decreto-lei pelo Congresso Nacional tem por efeito a revogação **ex nunc**, assegurando-se-lhe plena vigência desde sua entrada em vigor até a data da rejeição, quando então voltam a vigor as normas que porventura tenham sido revogadas pelo ato rejeitado. Nesta hipótese, a lei revogada se restaura por ter perdido a vigência a lei revogada²⁵. Com essa disposição do § 2.º do art. 55, introduzido pela Emenda Constitucional n.º 1, de 1969, terminou a divergência sobre se os efeitos do ato rejeitado seriam ou não nulos, para se conceituarem como tão-somente revogados **ex nunc**, isto é, a partir da vigência da rejeição^{26 e 27}.

13. A origem do decreto-lei, tal como previsto na Constituição em vigor, está nas **ordinanze di necessità** do direito italiano, quando, para satisfazer exigências imprevistas e imprevisíveis, cujo atendimento é imprescindível à conservação do Estado, se autoriza diretamente o Chefe do Governo a baixar atos com força de lei formal e material, ainda que sujeitos à ratificação **a posteriori** do Legislativo.

Igualmente aparece essa autorização excepcional legislativa na Constituição em vigor da República Federal da Alemanha, que prevê, no seu art. 81, o "estado de necessidade legislativa"²⁸.

14. A competência legislativa originária expressa deferida constitucionalmente ao Presidente da República para disci-

25. Cf. Lei de Introdução ao Código Civil, art. 2.º, § 3.º.

26. PONTES DE MIRANDA consigna a descontinuidade de eficácia **ex tunc**, como se nulos fossem os efeitos, mesmo em seus comentários já com a redação dada pela Emenda Constitucional n.º 1, de 1969, mas é evidente que, por equívoco, foram reproduzidos, como comentários ao artigo, o que se continha nas notas referentes à redação primitiva (art. 58), havendo assim inúmeras impropriedades e omissões, quando o texto legal é o da Emenda Constitucional n.º 1, mas os comentários são feitos ao texto primitivo, grandemente alterado (Cf. **Comentários à Constituição de 1967**, 2.ª edição, Revista dos Tribunais, São Paulo, julho de 1970, tomo III, ps. 160 e 161).

27. Esclareça-se o Congresso Nacional só poderia rejeitar o decreto-lei no seu todo, não o podendo fazer em parte, pois tal infringiria o disposto no art. 55, § 1.º, que não permite emenda, e a rejeição parcial nisso importaria (Cf., no mesmo sentido, PONTES DE MIRANDA, **Comentários**, cit., tomo III, p. 161).

28. Cf. MANUEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, **Do Processo Legislativo**, cit., n.ºs 103 a 105, no excelente resumo que faz sobre a matéria.

Sobre os decretos-leis no direito italiano, Cf. GINO SOLAZZI **I Decreti-legge**, in **Comentário Sistemático alla Costituzione Italiana**, dirigido por Piero Calamandrei e Alessandro Levi, Florença, 1950, vol. II, ps. 97 a 103.

plinar certas matérias através de decreto-lei tem como pressuposto de sua autorização a urgência e o interesse público relevante²⁹, limitada à exigência de que daí não decorra aumento de despesa.

Se o interesse público relevante é muito subjetivo, não havendo como controlá-lo, ficando à livre discricção do Presidente da República, o mesmo não ocorre com a urgência, que pode ser externamente apreciada, sujeitando-se assim ao controle jurisdicional.³⁰

Como ensina GERALDO ATALIBA, só se concretiza a urgência “quando a exigência de ordenação não possa tolerar — sem dano ao interesse público — demora superior a quarenta dias”, ou se ache o Congresso em recesso³¹.

É que, permitindo a Constituição o processo legislativo acelerado, cujo prazo máximo de deliberação é de quarenta dias (art. 51, § 2.º), só se tem por caracterizada a urgência se houver necessidade de uma disciplinação imediata, que não possa aguardar o decurso daquele prazo, ou se for excessiva delonga a espera do término do recesso do Congresso.

15. Verificada a urgência, não há como impugnar o decreto-lei³² que discipline qualquer das matérias indicadas nos números do art. 55, e **somente elas**, condicionando-se tudo a que não haja aumento de despesa.

Por aumento de despesa, evidentemente, não se há de entender que seria defeso ao Presidente da República baixar normas

29. “Para conciliar interesse público relevante e urgência, uma exegese há de prevalecer. Consiste em ver no interesse público relevante e na urgência duas condições a serem realizadas necessariamente para que caiba a edição do decreto-lei. A conjunção **ou** equivale, como ocorre tantas vezes na linguagem jurídica, a **e**” (MANUEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, *Comentários* cits., vol. II, p. 44).

30. No mesmo sentido do texto, MANUEL GONÇALVES FERREIRA FILHO *Comentários* cits., vol. II, p. 44. Cf., também, GERALDO ATALIBA, *ob. cit.*, ps. 31 a 33.

Em sentido contrário, entretanto, há acórdão do Supremo Tribunal Federal, no Rec. Extraord. n.º 62.731-GB, relator o Min. ALIOMAR BALEEIRO, in R.T4J., vol. 45, ps. 559 e segs. Esse aspecto todavia, foi abordado incidentamente, não nos parecendo apolado na melhor doutrina.

31. *Ob. cit.*, ps. 32 e 33

32. Entenda-se a Impugnação como extra-Legislativo, pois este tem competência discricionária para rejeitá-lo no prazo estabelecido no § 1.º do art. 55.

que produzissem gastos públicos, mas apenas que essa despesa, que o ato em muitos casos determinará, se comporte nas dotações orçamentárias, sem que haja necessidade de suplementação. Do contrário, como se conciliaria a restrição com a autorização para disciplinar por decreto-lei a "criação de cargos públicos e fixação de vencimentos" (art. 55, n.º III)? Não poderia, como é curial, haver criação de cargos e fixação de vencimentos sem que o ato produzisse gastos³³...

16. Essa competência legislativa originária expressa, dada a sua natureza excepcional, limita-se às matérias indicadas nos três números do artigo, não comportando interpretação extensiva ou analógica.

A edição de ato que contenha matéria diversa da constante da autorização excepcional não se convalida pela aprovação tácita ou expressa do Congresso Nacional, podendo ser-lhe negada eficácia³⁴, por inconstitucionalidade, através do competente pronunciamento do Poder Judiciário³⁵.

17. A primeira matéria contemplada na Constituição é a segurança nacional. E, por esta, se há de entender, consoante jurisprudência do nosso mais alto Pretório, não vagamente, como algo indefinido e plástico, mas o que concerne "à defesa da integridade do território, independência, paz e sobrevivência do País, suas instituições e valores materiais ou morais, contra ameaças externas e internas. Em duas palavras, contra a guerra externa ou intestina, esteja ela travada e efetiva ou fermente ainda em estado potencial próximo ou remoto³⁶".

18. A segunda das matérias arroladas ("finanças públicas, inclusive normas tributárias") aparecia na primitiva redação apenas na primeira parte (finanças públicas), o que determinou uma série de divergências, entendendo GERALDO ATALIBA, com inegável acerto, que só abrangia o direito financeiro, excluindo-se assim o direito tributário³⁷. Com o acréscimo introduzido pela

33. No mesmo sentido, MANUEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, *Comentários*, cits. vol. II, p. 49.

34. Cf. GERALDO ATALIBA, ob. cit. ps. 42 e 43.

35. Cf. acórdão citado na nota 30, *supra*.

36. Mesmo acórdão, revista e vol. cits., p. 564.

37. Ob. cit., ps. 64 a 66.

Emenda Constitucional n.º 1, de 1969, não há mais dúvidas sobre a autorização de editar normas tributárias, além das de direito financeiro.

A competência de baixar normas de direito tributário abrangeria também, a de instituir ou aumentar tributo?

A matéria é suscetível de divergência, entendendo uns³⁸, entre os quais nos encontramos, que a instituição ou o aumento de um tributo só pode ocorrer por força de lei, na forma do art. 153, § 29, da Constituição, sendo a palavra lei, aí, interpretada em sentido estrito, não se substituindo por ato legislativo de modo genérico, com o que se excluiria o decreto-lei. De fato, estabelecer normas tributárias não é o mesmo que instituir ou aumentar tributos. Por estabelecer normas tributárias terá de entender-se apenas a disciplinação do direito tributário, mas não a criação ou majoração de tributos.

19. Quanto à terceira matéria (criação de cargos públicos e fixação de vencimentos), não oferece qualquer dificuldade, devendo esclarecer-se, de logo, que aí apenas se incluem: a) a criação de cargos públicos e respectiva fixação de vencimentos, o que raramente poderá ocorrer, por ser pouco provável que haja uma necessidade tão premente dessa criação que não se possa aguardar ou o término do recesso, ou o decurso do processo legislativo abreviado (quarenta dias — art. 51, § 2.º); b) a majoração de vencimentos de cargos já existentes, em geral em decorrência da desvalorização da moeda, sempre urgente e que vem coincidindo com o recesso do Congresso.

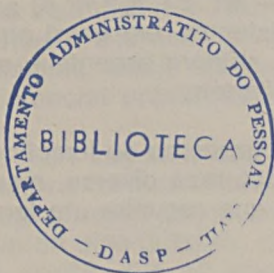
Mas, a pretexto de criação de cargos ou de fixação de vencimentos, nenhuma outra norma de natureza diversa, mesmo conexa com a fixação de vencimentos, que requeira ato legislativo, poderá ser baixada por decreto-lei.

20. Embora de caráter excepcional e restrita a determinadas matérias, além de sujeição ao **placet** do Congresso (decreto-lei), ou incidentalmente (projeto de lei do Presidente da República promulgado como lei por omissão deliberativa do Congresso no prazo estipulado), não há negar que cabe ao Chefe do

38. PONTES DE MIRANDA, *Comentários à Constituição Federal de 1967*, Revista dos Tribunais, S. Paulo, 1967, Tomo II, p. 161, apud MANUEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, *Comentários*, cit., vol. II, p. 48.

Governo, constitucionalmente, atividade legislativa originária, além da derivada, oriunda de delegação legislativa.

Trata-se de um fenômeno universal, que tem condicionado também os países em que a democracia é exercida com mais eficiência, quando não é possível aos parlamentos, materialmente, acompanhar a evolução tecnológica moderna, redundando assim num alargamento de atribuições a conferir-se ao Executivo. Não há por que acoimar essa evolução de retrocesso democrático. É apenas uma questão de perspectiva, em que ou se segue o desenvolvimento científico natural, moldando as instituições às necessidades que vão surgindo, ou se procura deter o tempo, e as instituições obsoletas passam a fazer jus a um tombamento no patrimônio histórico e a se arquivarem nos museus. A Política é uma ciência dinâmica, que está em constante transformação para adaptar-se aos princípios científicos que a informam.



Governo e Comunicação

ARCHIBALDO DESLANDES FIGUEIRA

Jornalista profissional; ex-integrante da
Assessoria de Imprensa do Ministério do
Planejamento e Coordenação Geral

“À medida em que as nações passam dos padrões da sociedade tradicional para os da sociedade moderna e industrial, processa-se uma espetacular evolução nas suas comunicações. Esta evolução é provocada pela evolução econômica, social e política que integra o crescimento nacional.

Os países que têm pressa não se podem dar ao luxo de uma massa vagarosa. Exigem a cooperação ativa e informada dos cidadãos das aldeias, assim como das cidades. Seus recursos humanos são indispensáveis. Eles vão ter, portanto, de acelerar o fluxo de informação, dar educação onde ela nunca existiu antes, alfabetizar e proporcionar ensino técnico em bases muito amplas. E a única maneira de fazê-lo e de cumprir o calendário previsto é utilizar todos os recursos da comunicação moderna. Um dos problemas da administração consiste em adaptar, em conjunto, as peças em transformação o mais eficientemente possível. Matéria-prima, máquinas e trabalhadores devem achar-se preparados na ocasião, mas não muito antes que as fábricas estejam prontas. O povo deve aprender a ler e ir à escola, mas somente quando houver oportunidade de fazer uso produtivo de suas novas habilidades.

A essência do desenvolvimento econômico é o aumento rápido da produtividade econômica da sociedade. Produtividade é a chave. E o setor mais produtivo da sociedade moderna é o industrial. Mas um país em desenvolvimento não se pode dar ao luxo de aplicar toda a sua renda de investimentos na indústria, por mais produtiva que ela seja. Desta forma, a agricultura deve também ser modernizada, para que menos agricultores possam cultivar mais alimentos e uma parte da população agrícola possa ser liberada para trabalhar na indústria”. (Wilbur Schramm).

O desempenho econômico brasileiro

Ao comemorar o Brasil o décimo aniversário da Revolução de março de 64, o nosso desenvolvimento já não mais será apelidado, nem internamente e nem no exterior, de "milagre". Afinal de contas, só nos últimos quatro anos o Produto Interno Bruto cresceu de cerca de 41%; a população, de 12%; o consumo global, de 36%; a população economicamente ativa passou de 29 para 32 milhões; o consumo de energia elétrica registrou um incremento de 58%; a rede rodoviária federal pavimentada, de 62%; o sistema postal, de 233%; o sistema nacional de telex, de 234%; o sistema nacional de telecomunicações, de 49%, e a tonelagem da frota mercante, de 63%. Vinte e dois milhões de crianças devem estar cursando o primeiro grau. Dois milhões e 200 mil, matriculados no segundo grau e 820 mil nas faculdades. E o MOBRAL alfabetizou 6,5 milhões de brasileiros entre 15 e 35 anos.

E mais: como marco, vale lembrar que já em 1972 a indústria nacional estava produzindo 610 mil veículos automotores, 1,1 milhão de televisores, 4,1 milhões de fonógrafos e radiofonógrafos e 2,2 milhões de rádios transistorizados.

Para que se tenha uma noção exata do progresso que vem sendo realizado, em termos econômicos, nada melhor do que um exame da obra "Brasil 2.002", de Mário Henrique Simonsen, analisando o desempenho da economia brasileira de 1920 aos dias atuais, "e a partir de 1920" — diz ele — "ante a insuficiência de séries estatísticas dignas de confiança com relação aos períodos anteriores".

— Em 1920 — diz o autor — a população brasileira era pouco superior a 27 milhões de habitantes. Em moeda de poder aquisitivo de 1965, a renda per capita devia ser da ordem dos 130 dólares anuais, talvez com menores desigualdades regionais do que hoje, mas certamente com acentuadas diferenças pessoais. (...) No decênio de 1920, o produto real cresceu, em média, de 3,7% ao ano. A agricultura, a indústria e o comércio se expandiram praticamente à mesma taxa média. Embora entre 1920 e 30 a potência elétrica instalada quase tenha duplicado, e as primeiras iniciativas tenham surgido na siderurgia e na produção do cimento, não houve mudança substancial na estrutura econômica do País. (...) Bem mais satisfatório parece ter sido o desempenho da economia brasileira no decênio de 1930, particularmente quando se tem em conta as condições mundiais de cri-

se. (...) Um novo impulso de industrialização iria ser provocado pela Segunda Guerra Mundial, (que) terminada, a primeira preocupação do Governo parece ter sido de desafogar a demanda de importações. (...) Entre 1947 e 1956, dentro dessa política de desenvolvimento liderada pela industrialização substitutiva de importações, o produto real cresceu de 6,4% ao ano, em média. (...) O Governo Kubitschek marcou o início de um processo ainda mais eufórico de crescimento. O desenvolvimento transformou-se em bandeira política, incentivando-se a industrialização a qualquer custo, escudada em fortíssima proteção aduaneira e em polpidos subsídios cambiais, e promovendo-se uma grande série de obras públicas de vasto impacto publicitário. (Mas) ao terminar o seu mandato, em princípio de 1961, o Governo Kubitschek deixava uma herança difícil de inflação reprimida e de problemas no balanço de pagamentos. Os seus sucessores a complicaram ainda mais. Em seu período meteórico, o Governo Jânio Quadros tentou restabelecer o realismo cambial e a representatividade do sistema de preços, mas a falta de medidas complementares serviu apenas para transformar em aberta uma inflação que antes vinha comprimida. O Governo Goulart institucionalizou entre nós a análise antieconômica, com o fortalecimento da inflação, com o endividamento externo desordenado, com a excitação das greves e da subversão, com o apavoramento dos investidores nacionais e estrangeiros diante das incessantes ameaças de confisco. Assim, as taxas de crescimento do produto real caíram, naturalmente, de 10,3% em 1961 para 5,3% em 1962 e 1,5% em 1963 (ano em que ao caos político se superpuseram más safras agrícolas).

Logo após a Revolução de março de 1964, o Governo Castelo Branco iniciou uma etapa heróica de restauração econômica do País, visando ao combate à inflação, ao reequilíbrio do balanço de pagamentos, e à criação de bases para um desenvolvimento sustentável a longo prazo. (...) Em média, no período de 1964/67, o produto real brasileiro expandiu-se de apenas 3,7% ao ano.

(Mas) desde 1968 o produto real brasileiro vem crescendo a taxas excepcionais, sem precedentes em nossa História: 9,3% em 1968, 9,0% em 1969, 9,5% em 1970, 11,3% em 1971, com excelentes perspectivas para 1972. Muitos observadores internacionais, diante dessas cifras, passaram a referir-se à ocorrência de um "milagre brasileiro". Expressão bastante imprópria, segundo o Ministro Delfim Neto, pois afinal o milagre é o efeito sem causa. Enquanto que o nosso crescimento recente pode ser tudo,

menos o fruto da geração espontânea. Na realidade, trata-se de uma boa demonstração de que a teoria econômica funciona na prática”.

A evolução das comunicações

Destacados os principais indicadores da evolução da economia brasileira, resta-nos examinar até onde este progresso implicou naquela “notável evolução das comunicações” referida por Schramm.

Do ponto de vistas dos meios eletrônicos de massa e da comunicação individual, a resposta é positiva. Mas, do ponto de vista do **processo**, do **fluxo dinâmico da comunicação**, ou seja, de intercâmbio — e é bom frisar, nos dois sentidos — de informações entre governantes e governados, que promove a participação de todos no esforço para o desenvolvimento, poderíamos considerar-nos bem aquém do estágio que conseguimos atingir em termos de desenvolvimento econômico. Como, por exemplo, se pode explicar o quadro abaixo, quando se leva em conta que mais brasileiros adultos aprenderam a ler e a escrever e mais crianças e jovens foram matriculados na escola?

Consumo Aparente de Papel (mil ton.)

Anos	Todos os Tipos	Papel de Imprensa
1967	968,7	187,1
1968	1.081,1	235,0
1969	1.119,3	232,0
1970	1.320,3	251,8
1971	1.511,5	269,7

O quadro, extraído do Anuário Estatístico do Brasil, denuncia não apenas ter havido uma queda no consumo de papel de imprensa no ano de 1969, como o fato de este consumo estar aumentando a uma taxa estacionária de 1970 para cá.

Redução das tiragens, do número de leitores, ou da quantidade de jornais? — argüi-se ante a frieza dos números. Concorrência do rádio ou da televisão?

Comecemos por eliminar o último argumento. Se examinarmos a estrutura da programação das 1.008 estações de rádio existentes no País, fazendo uma média de 13 horas de emissões

diárias, verificaremos que os programas informativos e educativos (incluindo a "Voz do Brasil") só ocupam 2 horas e 40 minutos. As 52 emissoras de TV existentes, nas 11 horas diárias que transmitem, em média, só dedicam aos informativos e à educação 144 minutos. Quer dizer: tanto o rádio como a TV, no Brasil, estão mais voltados para o entretenimento que para a difusão de novos conhecimentos, não competindo, portanto com os jornais.

De outra parte, se compararmos o número de jornais e demais periódicos existentes em anos sucessivos, verificaremos estar havendo o desaparecimento do pequeno jornal da cidade e do interior, enquanto crescem uns poucos representantes da chamada "grande imprensa". E se considerarmos a relação população/jornais diários, verificaremos em 1964, quando havia 80 milhões de brasileiros, apenas três milhões adquiriam diariamente um jornal. Em 1971, embora a população se aproximasse dos 100 milhões, o número de leitores diários de uma folha não chegava a três milhões e cem mil.

Estas considerações só nos conduzem a uma conclusão lógica: os meios de massa não estão encontrando material suficiente para o cumprimento de sua missão de informar. E, se considerarmos as características do nosso Estado, concluiremos também que o Governo, em todos os seus níveis, constitui a principal fonte de informação. Se ela falta, é porque há algo de errado com o Sistema Governamental de Comunicação.

As falhas do Sistema, aliás, vêm de há muito sendo apontadas por Alberto Dines, Luis Carlos Oliveira, Eduardo Pinto, Mário Lúcio Franklin e João Batista de Freitas, entre outros, em artigos para os **Cadernos de Jornalismo e Comunicação**, bem como por Alan Viggiano e José Augusto Guerra, pela Revista do **Serviço Público** e, mais recentemente, Carlos Chagas e Carlos Castello Branco em conferências e artigos de jornal.

No entanto, para não correremos o risco de estarmos sendo excessivamente críticos, devemos ressaltar que, afora o pesadelo do Departamento de Imprensa e Propaganda (30-12-39 — 25-5-45), somente a partir de 15 de janeiro de 1968, com a criação da Assessoria Especial de Relações Públicas da Presidência da República, AERP, começou o Brasil a constituir um Sistema Governamental de Comunicação, congregando as Assessorias de Imprensa ou Coordenações de Relações Públicas de todos os órgãos da Administração Federal, Direta e Indireta.

Já em setembro do ano de sua criação, a AERP, promovendo o I Seminário de Relações Públicas do Executivo, sob a presidência do Ministro do Planejamento e Coordenação Geral, Hélio Beltrão, conseguiu identificar muitos dos entraves ao fluxo de comunicação entre governantes e governados :

- * Considerou "imperativa" a reorganização do programa radiofônico "A Voz do Brasil", bem como a reformulação das publicações oficiais;

- * Anotou a necessidade de o Governo fixar uma **filosofia** de comunicação;

- * Recomendou a promoção de reuniões trimestrais dos serviços de Relações Públicas dos órgãos da Administração Federal, mediante convocação da AERP, "para que exista perfeita sinergia entre todos, que trabalharão no sentido da criação de uma imagem correta das realizações governamentais;

- * Assinalou a necessidade de reequipar tanto de recursos humanos como materiais, a Agência Nacional, à qual seria atribuída a tarefa de distribuição de todo o noticiário governamental, cuja redação deveria caber a profissionais de imprensa encarregados da direção dos setores de divulgação de cada órgão. Recomendou-se também que "os serviços de Relações Públicas" preparem a opinião pública quando o Executivo estiver na iminência de adotar medidas de grande repercussão, notadamente as que forem ensejar o aparecimento de áreas de atrito ou de pressão".

O Seminário procurou também levantar a situação dos órgãos públicos com referência aos serviços regulares de Relações Públicas, comprovando a existência de "um enorme desconhecimento em torno do papel exercido pelas Relações Públicas, agravado pelo pequeno número de profissionais existentes no País no exercício da profissão em caráter regular e contínuo". Constatou, ainda, a inadequação do material informativo fornecido pelos Ministérios, bem como a inexistência de verbas específicas para os setores correspondentes, o desaparecimento das estações de rádio e de televisão oficiais, conflito de remuneração a preços de mercado dos profissionais frente aos níveis do funcionalismo público, e, mais grave, denunciou :

"Em certos casos, os serviços de Relações Públicas existentes em alguns órgãos subordinados estão melhor estruturados e contam com maiores recursos do que o próprio serviço de RP do Gabinete do Ministro, ocorrendo também que a promoção das

atividades dos órgãos subordinados é feita em seu benefício exclusivo, desvinculados da promoção do plano global do Governo, assim como a omissão do nome do Governo Federal em atividades dos Estados e Municípios, embora havendo uma participação efetiva dele."

E destacou que, de modo geral, os órgãos do Governo não utilizavam a técnica de pesquisa de opinião para fundamentar e/ou corrigir distorções referentes a atos ou medidas oficiais de repercussão pública, para o que recomendou a elaboração de um plano de Relações Públicas semestral ou anual, com base no Programa Estratégico de Desenvolvimento e a implantação de um sistema de análise de notícias para o pronto esclarecimento dos fatos.

Pouco depois do encerramento do Seminário, entretanto, verificou-se a crise política que determinou o Ato Institucional n.º 5 e, logo em seguida, a morte do Presidente Costa e Silva.

A mobilização dos recursos humanos

Com a posse, no Governo, do Presidente Emílio Médici, notou-se uma verdadeira mudança de estilo no trabalho da AERP, já que a preocupação do novo Chefe de Estado era menos com a imagem do Governo do que para a mobilização de todos para o esforço em busca do desenvolvimento.

"O meu Governo — afirmou o General Emílio Médici, ao ser indicado para a Presidência — "vai iniciar-se numa hora difícil. No seu curso, jamais procurarei impor o meu programa administrativo mediante efeitos de propaganda ou a simples divulgação de resultados estatísticos. O desenvolvimento econômico não poderá ser obra exclusiva da administração pública, e sim uma tarefa global da Nação, exigindo a colaboração dos brasileiros de todas as classes e regiões. Democracia e desenvolvimento não se resumem em iniciativas governamentais: são frutos da vontade coletiva que cabe ao Governo coordenar e transformar em autênticos e efetivos objetivos nacionais. Espero que cada brasileiro faça justiça aos meus sinceros propósitos de servi-lo. E, confesso, lealmente, que gostaria de que o meu Governo viesse, afinal, a receber o prêmio da popularidade, entendida no seu legítimo e verdadeiro sentido de compreensão do povo. Mas não pretendo conquistá-la senão com o inalterável cumprimento do dever".

Deste discurso pode-se concluir que, pela primeira vez na História, o Governo abandonava a **Divulgação** para adotar o processo da **Comunicação** e, através dele, obter a participação de todos no esforço de desenvolvimento. E isto pode ser facilmente comprovado pela leitura das primeiras diretrizes traçadas pelo Presidente Médici a seus Ministros de Estado, entre as quais se destaca: "Objetivando informar a opinião pública, motivar a vontade coletiva para o esforço nacional de desenvolvimento e contribuir para o prestígio internacional do Brasil, será estabelecido um Sistema de Comunicação Social, com base na atuação dos órgãos do Poder Executivo. Princípios de verdade, legitimidade, integração de esforços, eficiência e impessoalidade regerão a comunicação social do Governo. O órgão de direção central do Sistema será a Assessoria Especial de Relações Públicas. Integrar-se-ão ao Sistema os órgãos de Relações Públicas dos Ministérios e do Estado Maior das Forças Armadas, bem como os órgãos similares da Administração Indireta".

Se recordarmos, entretanto, alguns fatos ocorridos no processo de comunicação, durante o Governo passado, facilmente concluiremos que, apesar de todos os esforços desenvolvidos pela AERP, notadamente no sentido da despersonalização da informação e na promoção de grandes campanhas com vistas à consecução dos objetivos traçados pelo Presidente, na prática algumas vezes a teoria foi outra. Se, na cúpula do sistema, a AERP se atirava a patrióticas campanhas em prol do amor à Pátria, da união da família, da produtividade maior, da paz interna, da saúde e da higiene e outras, alguns órgãos que constituíam o Sistema — e muitas vezes altas autoridades setoriais — continuaram disputando o espaço nos jornais, confundindo comunicação com propaganda, relações públicas, divulgação e matéria paga.

Torna-se portanto necessário formular-se um Modelo Brasileiro de Comunicação, ou seja, o modo brasileiro de promover-se um constante fluxo de informações entre o Governo e o povo — e vice-versa — a respeito do progresso já alcançado, das novas metas a atingir e, assim, obter a cooperação espontânea e consciente de todos os públicos para uma resposta positiva aos novos desafios que o desenvolvimento lhes impõe.

Com esses objetivos é que fomos buscar subsídios em Lucien Pye que destaca três categorias de sociedade — a tradicional, a moderna e a transitória, — "todas elas com muita coisa em comum: suas diferenças são apenas relativas e não absolutas". Analisando-as, uma a uma, verificamos que o Brasil bem se enquadra na sociedade em transição, aquela na qual o processo de

comunicação “apresenta uma natureza bifurcada e fragmentada, pois habitualmente envolve, em graus variados, um sistema que se baseia na tecnologia moderna, no predomínio urbano, e alcança os segmentos mais ocidentalizados da população, e também um complexo à parte, que se conforma, em graus variados, com os sistemas tradicionais, por depender das relações face a face e tender a acompanhar os padrões de vida social e comunal. A característica essencial é que os dois níveis e partes separadas não estão intimamente integrados, mas cada qual representa um sistema de comunicação mais ou menos autônomo”.

“Na sociedade em transição” — prossegue — “somente de forma errática o processo de comunicação baseado no predomínio urbano penetra nos sistemas à parte, que tem por base as aldeias. Não há, habitualmente, nenhum padrão sistemático de cada rincão isolado, e considerações idiossincrásicas são, com frequência, decisivas na determinação, em qualquer comunidade, da pessoa que desempenha o papel de transmitir e interpretar as mensagens dos meios de comunicação de massa aos participantes do sistema local. Diferenças no **status** social e econômico particular dos transmissores de comunidade têm conseqüências decisivas sobre a forma pela qual os diferentes subsistemas se relacionam com o sistema de meios de comunicação de massa. Além dessa divisão fundamental entre o nível urbano e o de elite e o nível de aldeia, há uma fragmentação em termos de subsistemas isolados. Na verdade, na maioria das sociedades em transição, as aldeias em diferentes partes do País tendem a ter menos comunicação entre si do que têm, separadamente, com os centros urbanos. O padrão assemelha-se aos raios de uma roda, todos ligados ao eixo, mas sem um aro exterior ou qualquer ligação direta entre si. A maioria dos problemas de desenvolvimento pode ser vista em termos das formas pelas quais esses sistemas de comunicação, fragmentados, podem ser integrados, com mais eficiência, num sistema nacional, embora preservando ainda a integridade dos padrões informais da associação humana. O desenvolvimento traz, implícita, a penetração efetiva do sistema de comunicações de massa em todas as dimensões comunitais da nação que vivem isoladas; ao mesmo tempo, os sistemas informais devem desenvolver a capacidade de interagir com o sistema de massa, beneficiando-se do maior fluxo de comunicação, mas mantendo também um senso de comunidade entre seus participantes. O processo de desenvolvimento depende menos do maior investimento no sistema urbanizado, de comunicação de massa, do que do ajuste dos sistemas informais, rurais, entre si, e ao sistema de comunicação de massa”.

Considerando que, de acordo com as características do Estado Brasileiro, o Governo é a principal fonte de informação, vale — sem menosprezar nossos leitores — relembrar o paradigma da Comunicação traçado por Lasswell : quem diz o que, por que canais, a quem, e com que finalidade. **Quem diz**, podemos imediatamente identificar : o Sistema de Comunicação Governamental. **O que** : aqui, o problema da mensagem. O desenvolvimento alcançado, os problemas a enfrentar, as novas metas do progresso, tudo com base num plano, que, segundo a Constituição, denominar-se-á II Plano Nacional de Desenvolvimento. **A quem** : surge aí o problema dos públicos a atingir. Mas, se levarmos em consideração que o objetivo do Governo é mobilizar toda a população capaz de trabalhar para o desenvolvimento, e, além disso, formar na população infantil ou juvenil uma mentalidade favorável ao esforço em prol do progresso, concluiremos que a resposta será : **a todo o povo brasileiro**. **Por que canais** : Por todos. E aí não se deve cogitar apenas nos jornais, revistas de atualidades, histórias em quadrinhos, rádio, televisão, cinema, disco e fita magnetofônica, que constituem os meios de massa, mas (já que muito mais será exigido das populações rurais) dos instrumentos daquilo que Luís Beltrão denominou folk-comunicação (“o processo de intercâmbio de informação e manifestação de opiniões, idéias e atitudes da massa, através de agentes e meios ligados direta ou indiretamente ao folclore”): os cantadores, os caixeiros-viajantes, os motoristas de caminhão, os folhetos de cordel, os almanaques e folhinhas. Igualmente, dever-se-á utilizar a escola e o livro didático, em todos os níveis, fazendo chegar às mãos de cada estudante e cada professor exemplares do Plano Global de Desenvolvimento, séries estatísticas, a Constituição, planos setoriais, relatórios de órgãos governamentais etc., para que se mantenham atualizados com o desenvolvimento do País. **Com que finalidade** : para obter **uma resposta**, não em termos de popularidade ou boa imagem, que constituem consequência, mas em termos de **participação nos esforços** para o progresso.

Agora com Schramm, vale lembrar que, para que tudo funcione bem, será preciso atender sempre a seis condições essenciais :

a) A comunicação deve ser usada na intensificação do sentimento de nação, promovendo a intensificação da fidelidade e da consciência nacional, bem como complementando a fidelidade e consciência local;

- b) A comunicação deve ser usada como a voz do planejamento;
- c) A comunicação deve ser usada para ensinar os conhecimentos necessários, numa frente muito ampla;
- d) A comunicação deve ser usada para ampliar o mercado efetivo;
- e) A comunicação deve ajudar a preparar os cidadãos para seus novos papéis, à medida em que o desenvolvimento se processa;
- f) A comunicação deve ser usada para preparar o povo para desempenhar o seu papel de nação entre as nações.

Será preciso, também, o estabelecimento de uma política que, além de atender às seis condições enunciadas, considere a necessidade de não apenas aumentar e acelerar o fluxo de informações, promova a expansão dos meios, sem o que não se poderá enfrentar o principal problema dos anos que se avizinham: o da urbanização.

Uma estratégia para a Comunicação

Fica-se, agora, com o problema do estabelecimento de uma estratégia que permita realizar ao máximo a comunicação necessária para a total mobilização dos recursos humanos para o desenvolvimento. Tal estratégia, em termos de eficiência, dependerá basicamente de três fatores fundamentais:

1 — Aperfeiçoamento do Sistema de Comunicação Governamental, principalmente através de:

a) melhoria do **status** do Assessor de Imprensa, pelo conhecimento de tratar-se de atividade altamente especializada, privativa de profissionais devidamente habilitados, e colocada ao nível de consultoria, como **porta-voz** e **conselheiro** não apenas da autoridade mais alta, mas de todo o órgão e entidades a ele subordinadas;

b) real aparelhamento das Assessorias, tanto em termos de pessoal como de equipamento;

c) verdadeira integração das Assessorias e a sua subordinação a um órgão central, nos moldes do Sistema Nacional de Planejamento. Tal órgão encarregar-se-ia de elaborar o Plano Global de Comunicação Governamental, com base em recomendações do Presidente da República e, principalmente no Plano

Global de Desenvolvimento; da mesma forma, o órgão central encargar-se-ia da coordenação da execução, de molde a regular o volume de informação e a evitar conflitos entre mensagens;

d) transformação da Agência Nacional numa grande — e única — central de informações para os veículos de massa;

e) adoção de pesquisas de comunicação e métodos de constante avaliação pelos órgãos setoriais, que cuidariam, também, de facilitar, de todas as maneiras, o acesso dos veículos de massa às informações, resguardados os aspectos relativos à segurança nacional;

f) criação de um setor específico, voltado para a comunicação rural (folk-comunicação);

g) trabalho em termos de planos setoriais e projetos, cabendo ao órgão central do sistema o estabelecimento de critérios de prioridade para a execução e distribuição dos recursos necessários.

h) integração, a nível nacional, dos órgãos estaduais de comunicação, novamente em paralelo com o que se faz no Ministério do Planejamento e Coordenação Geral.

2 — Integração das fontes de informação governamental com o sistema de veículos de massa, através de :

a) Acesso à informação;

b) Incentivos à expansão da imprensa interiorana, não apenas facilitando-lhe a aquisição, a preços adequados, de matéria-prima e equipamentos, como na prestação de assistência técnica através do Projeto Rondon e pelo aumento da velocidade na transmissão das mensagens dos grandes centros para as pequenas cidades;

c) Estreitamento das relações com os grandes veículos de massa, urbanizados, através de encontros periódicos para troca de idéias e de experiência.

3 — Desenvolvimento de programas visando ao aproveitamento da comunicação interpessoal para a difusão de novas técnicas e conhecimentos, a fim de obter-se o rápido aperfeiçoamento dos recursos humanos, seja nas áreas urbanas, seja nas zonas rurais.

Como vimos, Comunicação para o Desenvolvimento pressupõe uma política, um plano global compatibilizando planos, pro-

gramas e projetos setoriais, recursos humanos e financeiros e muita colaboração entre Setor Público e Setor Privado. A fazer-se alguma coisa de outra maneira, será preferível não fazer nada. Porque, sem estes elementos essenciais, estar-se-á voltando ao triste passado do DIP, da subversão das idéias, dos ideais, das formas e dos fins.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 — SCHRAMM, Wilbur — **Mass Media and National Development**, Stanford University Press, 1964.
- 2 — SIMONSEN, Mário H. — **Brasil 2.002** — APEC Editora, Rio, 1972.
- 3 — DINES, Alberto — **Cadernos de Jornalismo e Comunicação**, n.º 9, n.º 22 — Edições JB, Rio — 1968/abril e 1970/janeiro.
- 4 — OLIVEIRA, Luís C. — **Cadernos de Jornalismo e Comunicação**, n.º 11, junho de 1968, Edições JB, Rio.
- 5 — PINTO, Eduardo — **Cadernos de Jornalismo e Comunicação**, n.º 23, março de 1970, Edições JB, Rio.
- 6 — FRANKLIN, Mário Lúcio — **Cadernos de Jornalismo e Comunicação**, n.º 25, dezembro de 1970, Edições JB, Rio.
- 7 — FREITAS João B. — **Cadernos de Jornalismo e Comunicação**, n.º 31, julho de 1971 — Edições JB, Rio.
- 8 — GUERRA, J. A. — **Revista do Serviço Público**, Vol. 105, n.º 2 — maio/agosto de 1970 — DASP — Brasília.
- 9 — VIGIANO, Alan — **Revista do Serviço Público**, Vol. 106, n.º 1, janeiro/abril, 1971 — DASP — Brasília.
- 10 — AERP — **I Seminário de Relações Públicas do Executivo**, 1968, Presidência da República — Brasília.
- 11 — PYE, Lucien — **Comunicações e Desenvolvimento Político** — Zahar, Rio, 1967, trad. Luciano Miral.
- 12 — BELTRÃO, Luís — **Comunicação e Folclore** — Melhoramentos, São Paulo, 1971.

Variações de Paz sobre um Tema de Guerra (OPUS I)

CORSÍNDIO MONTEIRO DA SILVA

Assistente Jurídico do DASP

1 — Frequentes vezes se lê ou se ouve que determinado funcionário pediu **demissão** do cargo. Ora, **demissão** não é sinônimo de exoneração ou dispensa. Demissão é pena disciplinar, em termos estatutários. Na linguagem trabalhista, sim (art. 500 da Consolidação das Leis do Trabalho), se usa dizer pedido de demissão do empregado estável.

2 — **Reintegração, reversão e aproveitamento** são formas de reingresso no serviço público. Reintegração refere-se a demitido. Reversão, a funcionário aposentado. Aproveitamento, a funcionário disponível.

Certo autor brasileiro, em livro de larga aceitação, recentemente editado, ensina: "**Reintegração** é o reingresso no serviço público, decorrente de decisão judicial passada em julgado, com ressarcimento de prejuízos resultantes do afastamento. Observar que a reintegração é sempre em decorrência de **mandado judicial**".

A lição é pouca e ainda pouco clara.

Reintegração é o reingresso no serviço público, com ressarcimento das vantagens ligadas ao cargo. Mas resulta de que? De uma demissão considerada injusta pela autoridade competente. De modo que só há falar em **reintegração** de quem já foi ocupante efetivo de cargo público e que dele foi injustamente demitido. E decorre de decisão judicial embora possa também decorrer de decisão administrativa. Nesta hipótese, a decisão administrativa que determinar a reintegração será sempre proferida em pedido de reconsideração, em recurso ou em revisão de processo de que se originou a demissão.

3 — O mesmo autor aduz a seguir: “**Readmissão** é a operação pela qual o ex-funcionário, demitido ou exonerado, reingressa no serviço público, sem direito a ressarcimento de prejuízos (ao contrário do que acontece com a **reintegração**), assegurada tão-só a contagem de tempo de serviço em cargos anteriores para efeito de aposentadoria e disponibilidade. A readmissão dar-se-á depois que a Administração, reexaminando o processo administrativo de que resultou a demissão, entender demonstrado não ser inconveniente para o serviço público”.

Demissão nunca poderia ensejar readmissão e sim reintegração, assim mesmo se fosse ela, a demissão considerada injusta através de processo regular.

Mas, **readmissão** não existe mais !

O Decreto-lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967, em seu artigo 113, revogou expressamente o instituto da readmissão. Eis o texto legal: “Revogam-se, na data da publicação da presente lei, os artigos 62 e 63 da Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952, e demais disposições legais e regulamentares que regulam as readmissões no Serviço Público Federal”.

Referido livro não consigna a data de sua edição, mas tudo nos leva a crer seja de 1971, pelo menos faz referência à Emenda Constitucional de 1969 e ao Decreto-lei n.º 200, de 1967, bem como ao Decreto-lei n.º 900, de 1969, que lhe alterou certos dispositivos. Não podia, assim, ignorar o que dispôs o artigo 113 daquele diploma legal.

4 — Nem sempre o legislador é feliz ao expressar seu pensamento, e daí resultam impropriedades no linguajar dos menos avisados, inclusive de autores de livros de Direito Administrativo. Vejamos, primeiro, o que diz aquele autor: “Os princípios gerais que regem o funcionalismo público da Nação são os da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1969, a saber: a) — todos os cargos são criados em lei, e preenchidos na primeira investidura mediante concurso público de provas ou provas e títulos; b) — os cargos públicos são acessíveis a todos os brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei; c) — é proibida a acumulação remunerada de cargos e funções públicas, exceto: I) a de juiz com um cargo de professor; II) — a de dois cargos de professor; III) — a de um cargo de professor com outro técnico ou científico; IV — a de dois cargos privativos de médico. Além disso somente é permitida a acumulação quando houver correlação de matérias e compatibilidade de horários. A proibição de acumu-

lar é extensível às autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista".

Realmente, os princípios gerais que regem a vida funcional emanam da Constituição Federal, embora decorram também do Estatuto dos Funcionários. O princípio que diz que os cargos são criados por Lei é estatutário e não constitucional. A antiga Lei de Classificação de Cargos (n.º 3.780, de 1960) retomou o princípio dos Estatutos de 1939 e de 1952, dizendo que cargo é o conjunto de atribuições e responsabilidades cometidas a um funcionário, mantidas as características de criação por lei etc.

O restante da letra **a** resulta de transcrição abreviada do preceito contido no § 1.º do artigo 97 da Emenda n.º 1, de 1969, e que nos poderia levar a uma interpretação absurda: somente na primeira investidura é que os cargos públicos seriam providos por meio de concurso público. Já se vê que a palavra **primeira** constante do mandamento constitucional é demais ou deverá ser entendida em termos, no sentido de que cada investidura deverá ser antecedida de aprovação em concurso público: cada investidura em cargo público é uma **primeira investidura**, não importe se o funcionário já seja detentor de outro cargo.

A letra **c** é reprodução do texto constitucional: "É vedada a acumulação remunerada de cargos e funções públicas, exceto: I — a de juiz com um cargo de professor". Flagrante impropriedade! Não é juiz que acumula com professor e sim o cargo de juiz que é acumulável com o cargo de professor. Aliás, o Professor Mário Masagão também observou essa impropriedade em seu **Curso de Direito Administrativo** (Editora Revista dos Tribunais, 4.ª edição, 1968, p. 225), aduzindo que "juiz não é coisa que se possa acumular".

Por outro lado, não é a proibição de acumular que é extensível às autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista e, sim, o regime de acumulação remunerada de cargos e funções públicas é que se aplica, pois que nesse regime, como é óbvio, se inclui tanto a regra geral de proibição quanto as exceções... Demais disso, seria mais próprio dizer que se estende aos servidores das autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, pois que são eles que acumulam cargos e funções públicas e não os órgãos.

5 — Certa feita, por havermos criticado, em sentido doutrinário, a redação do preceito constitucional referente à acumulação de cargos que voltou a ser **acumulação remunerada** na Consti-

tução de 1967, determinado jurista, a título de defender menos a redação que o seu autor, ou talvez mais para verberar o que tivera a coragem de mostrar o cochilo do redator da nova norma, aduziu que, em tempos idos, já fizera um trabalho sobre o assunto. Se assim é, ninguém mais deveria escrever sobre Direito de Família no Brasil porque Lafayete Pereira e Clóvis Bevilacqua já escreveram livros sobre esse capítulo do Direito Civil. Aliás, ninguém escreveria mais sobre coisa alguma, pois que quase todos os temas já foram explorados por autores os mais diversos e sob ângulos diferentes. Qualquer estudioso sabe que se pretender pesquisar determinado assunto, a bibliografia que irá encontrar é enorme e, não raro, quase impossível de ser toda ela conhecida. Quase sempre o que ainda pode acontecer é a descoberta de um documento não revelado até então ou a interpretação sistemática dos documentos já conhecidos.

Sobre o assunto **acumulação de cargos**, a mim não me abala saber que faz algum tempo um contemporâneo publicou uma compilação a partir de 1623, data da Carta Régia referida em alguns **Índices Cronológicos** e num decreto da República referente ao assunto (Decreto n.º 7.503, de 12 de agosto de 1909). Pesquisar é ir além disso, é aprofundar na busca de documentos acaso existentes. E foi o que fiz, procurando tecer a história do instituto das acumulações não só com o que já era por muitos conhecido como com documentos inéditos.

Demais disso, consegui localizar as raízes de nosso ordenamento jurídico relativo ao assunto, não no século XVII (1623) mas no século XV, na administração diárquica dos Reis Católicos (Fernando V e Isabel de Castela), isto é, nas **Ordenanzas dadas en Medina** (Veja-se "Primeiros Documentos referentes ao acúmulo de cargos públicos (dos "Reis Católicos" a D. João VI)" in **Administração e Legislação** — Ministério da Educação e Cultura — Ano I — n.º 1 — setembro de 1971).

Desgastadas já estão as citações do pobre do Padre Vieira e do versículo bíblico do Evangelho Segundo São Mateus de que ninguém pode servir bem a dois senhores etc., pois que a essência do regime de proibição de acumular cargos e funções emana senão do princípio da divisão do trabalho e da especialização como da própria natureza das coisas.

Como quase tudo há de ter suas origens na civilização grega, não nos será difícil verificar que Péricles, no século V antes de Cristo, já adotava a política de proibição de os funcionários, os arcontes, acumularem duas magistraturas. Isso é fácil de ver per-

lustrando a obra do sábio suíço André Bonard — **Civilisation Greque de l'Iliade au Parthénon**.

6 — o artigo 195, item XI, da Lei n.º 1.711, de 8 de outubro de 1952 (Estatuto dos Funcionários) diz textualmente: "Art. 195. Ao funcionário é proibido: (...) XI. Cometer a pessoa estranha à repartição, fora dos casos previstos em lei, o desempenho de encargo que lhe competir ou a seus subordinados". A matéria desse mandamento estatutário remonta a dois Alvarás Régios de D. Filipe III de Portugal e IV de Espanha. São os Alvarás Régios de 23 de novembro de 1612 e 9 de setembro de 1647, que exigiram a obrigatoriedade de o funcionário "servir por si o seu ofício".

Aquele preceito contém igualmente o princípio de Direito Administrativo de que nenhum funcionário pode deferir a outro matéria de sua competência legal.

7 — O parágrafo único do artigo 24 do **Estatuto dos Funcionários** diz: "o funcionário declarará, para que figurem obrigatoriamente no termo de posse, os bens e valores que constituem seu patrimônio". Medida salutar que remonta, igualmente, ao século XVII. A Lei de 31 de janeiro de 1629 obrigou "a todos os Ministros e Oficiais da Fazenda, que servissem desde 1592, a fazerem inventário de seus bens debaixo de juramento, entregando-o antes de se lhes darem as suas Provisões", o mesmo acontecendo com a Carta Régia de 5 de abril de 1624, em que Filipe III determinou-se não pagasse ordenado ao Ministro que não apresentasse inventário de seus bens, norma que foi reiterada no Decreto de 19 de outubro de 1654.

8 — Em termos de pesquisa, é oportuno registrar a que fizemos nos idos de 1960, no Arquivo Nacional. Pretendendo o Governo oferecer aos funcionários públicos um atrativo para se mudarem para a nova Capital da República, idealizou-se o pagamento de **diárias** que logo passou a se chamar **diárias de Brasília** e, um pouco mais tarde, **dobradinha** pois que consistia, em última análise, em verdadeiro pagamento em dobro do vencimento. Em 1961, havia certos altos funcionários que tinham dúvida sobre a legalidade daquele pagamento, havendo mesmo, ao que se afirmava, um Ministro do Tribunal de Contas que se recusara, por algum tempo, a receber aquela vantagem.

Pois bem, em julho de 1961, divulguei o resultado de uma pesquisa que fiz, dizendo a um jornal carioca que a diária que se concedia a funcionários designados para servir em Brasília, e que se popularizou pelo nome de **dobradinha**, não constituía nenhuma novidade, pois que era uma velharia de três séculos.

Com efeito, o Alvará Régio baixado por D. Pedro II, Rei de Portugal, em 19 de dezembro de 1699, instituiu o salário em dobro, em virtude de ser, ordinariamente, mais cara a vida no Brasil. Poucos os funcionários categorizados do Reino que queriam vir servir no então chamado Estado do Brasil, e o Alvará Régio objetivou seduzir, nesse sentido, aqueles funcionários e, ao mesmo tempo, atribuir um auxílio governamental ao servidor público obrigado a novo padrão de vida.

Esclareça-se que D. Pedro II, de Portugal, foi um administrador enérgico, e, em certo sentido, mais severo que o próprio Marquês de Pombal. Pois D. Pedro II, que colocou em verdadeira "roda viva" os acumuladores de cargos, concedeu salário em dobro, aos que viessem servir às repartições sediadas no Brasil, sem deles exigir, entanto, tempo integral e dedicação exclusiva.

Dizia textualmente o Alvará Régio: "Em consideração do excesso do preço, em que todas as coisas se acham de presente, ao tempo em que a Ordenação se fez, e que no Estado do Brasil tudo é mais caro ordinariamente do que neste Reino, hei por bem que todos os Oficiais de Justiça do Estado do Brasil possam levar os salários em dobro do que está taxado pela Ordenação, a qual se guardará em tudo o mais".

Acrescente-se que, no princípio do Século XVIII, o Regimento do Auditório Eclesiástico do Arcebispado da Bahia, e do Conselho do Rei, adotava o mesmo preceito contido naquele Alvará Régio de 1699.

Há que considerar que **Ofical** era o nome que se dava, na época, a quem servisse um **ofício** ou **emprego público**. **Oficiais do Juízo ou de Justiça** era a designação genérica que se atribuía aos que serviam à administração da Justiça, assim à secular quanto à eclesiástica, tais como Ministros, Desembargadores, Juizes Singulares, Vigários-Gerais, Procuradores, Promotores, Provisores, Advogados, Solicitadores, Notários, Tabeliães, Escrivães, Contadores, Distribuidores, Meirinhos, Depositários, Porteiros da Relação e dos Auditórios etc. Hoje é que **Oficial de Justiça** é somente o antigo Meirinho ou Oficial de Diligência.

De modo que era a grande maioria senão quase à totalidade dos servidores públicos que se applicava o mandamento régio de salário dobrado, pelo desempenho de ofícios ou empregos públicos nesta "província d'além mar", ainda terra de degredados.

9 — **Variações de paz sobre um tema de Guerra.** Gostaria de escrever algumas considerações sob este título, mas a mim me

falta, talvez, ânimo para enfrentar o assunto. Provavelmente isto acontece porque não tenho bem certeza se o Professor José Augusto Guerra está inteiramente sem razão ao tecer severas críticas à redação oficial, aquela que diariamente usamos, nós outros, pobres escribas da Administração, na monografia intitulada — **A Técnica da Comunicação na Redação Oficial** — com que logrou ser premiado no Concurso de Monografias da **Revista do Serviço Público** de 1970 e ora publicada no Volume 108, n.º 3 (set./dez. 1973), da mesma **Revista**. É um trabalho inegavelmente bem escrito e o que diz o autor tem lá sua procedência. Ao emitir minha opinião sobre essa monografia, como integrante que fui da Comissão Julgadora, tive oportunidade de afirmar tratar-se de uma monografia cativante pela crítica bem humorada que faz à linguagem emperrada e falsamente cerimoniosa usada na correspondência oficial, pugnando, seu autor, “em favor de uma linguagem oficial despida de atavios e circunlóquios que se manifestam nas fórmulas ditas de cortesia, na adjetivação supérflua, nas perífrases redundantes, nas metáforas, nos preciosismos, nos lugares comuns. Enfim: em tudo o que torna o pensamento opaco e dificulta a informação, a interpretação e a opinião de quem redige”.

Conclui o Professor Guerra por sugerir ao DASP que inicie “amplos estudos sobre a matéria”, a fim de oferecer “ao redator possibilidades de criação, de renovação constante, sem quebra, evidente, das distinções específicas que caracterizam um ofício, uma ata, um memorando, uma exposição de motivos”.

Em princípio, entendo ser válida a tese, embora se possa ponderar que o estilo, mesmo em correspondência oficial, mesmo em pareceres, depende muito da formação intelectual e do gosto de cada qual, bem como do conhecimento que cada qual possui do assunto que deva levar para o papel. Ninguém desconhece que, em geral, só redige claro quem sabe claro o assunto, quem sabe pensar claro. Para tanto, o coeficiente pessoal é ponderável.

Se a Administração Pública, como pretende o Professor Guerra, libertar o funcionário de um mínimo de formalismo na redação oficial, correrá o risco do ridículo, porque nem todos possuem o senso da medida e da conveniência. Nem todos possuem o sentido da medida do termo exato e adequado para usá-lo no momento certo e conveniente. Nem todos estariam preparados para se sobrepor aos clichês e às expressões de rotina dentro de certo desenho fraseológico. daquelas expressões de rotina que adequam o assunto e empurram o pensamento. E seria inevitável que ao se libertar de uma rotina se enveredasse em outra, porque o estilo, é até certo ponto, uma rotina, e não vai mal que

a Administração, que tem sua personalidade, tenha também o seu estilo, vale dizer, a sua rotina. E a rotina é salvadora, não raro, porque condiciona o escriba do Serviço Público e o orienta na construção do texto que deverá redigir e, conseqüentemente, no disciplinamento do que deve ver, do que deve colher, do que deve expressar, das premissas que deve compor para, afinal, chegar a uma conclusão lógica, racional fundamentada. A clareza no dizer tem também seus andaimes, como o tem qualquer gênero literário. O corpo humano, por mais ágil e dextro que seja — de um bailarino ou de um acrobata —, tem sempre implícito o seu esqueleto. O esqueleto é universal, permanente, indispensável, embora nem sempre suspeitado.

Se o funcionário possui a técnica de se comunicar, se domina os fatos da linguagem, se se adestrou no manejo do idioma, mesmo dentro desse regime de linguagem, oficial, tão criticado (até certo ponto, com razão, pelo Professor Guerra), saberá escrever bem, saberá comunicar-se bem, como acontecia com Machado de Assis, no parecer que emitiu sobre um dispositivo da Lei do Ventre Livre e a que o Professor faz referência. Ainda no século XIX, portanto, havia funcionário, como o velho Machado de Assis, que sabia ter estilo próprio, liberto do incômodo espartilho das fórmulas estereotipadas já naquela época passíveis de crítica. A esse fato, atribui o Professor Guerra (que é também bacharel em Direito) a circunstância de não ser Machado bacharel, pois que sua linguagem “difere inclusive do estilo bacharelesco”, sendo “precisa e enxuta”. Ora, é preciso atentar que a linguagem dita bacharelesca nem sempre se há de debitar ao bacharel e, sim, aos que não sabem emitir um pensamento numa linguagem desataviada, objetiva, simples e direta, bacharéis ou não. Machado de Assis escrevia bem não porque não era bacharel e, sim, porque era um escritor, isto é, era um artista da palavra escrita.

O Professor Guerra traz como exemplo de boa linguagem Filipe I de Portugal e II de Espanha, que era do Século XVI, e Pero Vaz de Caminha. Donde se conclui que escrever bem é uma questão de gosto pessoal, pois que dessa mesma época há textos insossos, inexpressivos, confusos e que pouco ou nada transmitem.

Coelho Neto, citado pelo Professor Guerra é fruto de uma mentalidade que coexistiu com outra que nos deu Euclides da Cunha ou Humberto de Campos. Coelho Neto, na expressão daquele poeta perambucano, macaqueava a sintaxe lusa. Quando ainda muito jovem, na província, conheci um jovem **escritor** que, por sua vez, macaqueava o estilo de Coelho Neto, e, ainda hoje, guarda o mesmo estilo...

De modo que a questão é pessoal: a redação oficial será boa se o funcionário dominar o idioma, conhecer o assunto e... ter algum estilo. E estilo é conhecimento do assunto. Ninguém tem estilo se não conhece bem o que vai escrever, assim como ninguém é poeta se não tem inspiração.

De mais a mais é bom que se reconheça que o estilo da redação oficial melhorou consideravelmente, sobrevivendo, embora, alguns pedantismos de um que outro auto-suficiente que redigem, eles próprios, seus pareceres e os assinam, assumindo a responsabilidade de seus aleijões. É pena que o Professor Guerra não se deu ao trabalho de distinguir para não ser injusto. Fez um trabalho caricatural, esquecido dos bons exemplos de boa linguagem existente no seio do funcionalismo, e que a plethora de trabalho não dá vagares ao funcionário para burilar os expedientes a ponto de fazer de cada despacho ou parecer uma obra-prima de valor literário. Mas, a despeito de quanto dissemos, estas variações ainda são de paz, como pretendíamos de início, pois não é pequena nossa simpatia pelo Professor José Augusto Guerra.

AUTO-AVALIAÇÃO NAS ORGANIZAÇÕES

O CENTRO DE ESPAÇONAVES
TRIPULADAS DE HOUSTON

LEGISLAÇÃO E AUTOMAÇÃO

Auto-Avaliação nas Organizações

AARON WILDAVSKY

Da Universidade de Califórnia (EE.UU.)

Tradução de Olga Ferrini de Faria

Fonte : Public Administration Review — set./out. de 1972

Este documento é o primeiro capítulo de um livro sobre a alocação de recursos federais nos Estados Unidos, no campo da recreação. O orçamento detalhado era afetado politicamente, mas não ajudava na análise das atividades do órgão. O orçamento-programa não sofria essa influência, mas também não levava à avaliação. Isto chamou a atenção para a questão de porque as organizações resistem à avaliação. A tese do artigo é de que a avaliação é um problema organizacional, primordialmente. As necessidades da organização e as pessoas dentro dela conflituam com o desejo de verificar continuamente as atividades e mudar diretrizes quando elas estão deixando a desejar. Considerando como uma organização inteiramente devotada à auto-avaliação poderia funcionar e como as pessoas poderiam sobreviver ao desejo dessa organização de manter recursos e objetivos sob tensão criativa, o artigo conclui que é difícil casar organização e avaliação. Ele apresenta sugestões para conciliar a avaliação substantiva e os imperativos da vida organizacional. Mas o grau de confiança entre os grupos sociais é visto como um regulador capital facilitando ou dificultando a avaliação e condicionando o seu aproveitamento.

Por que as instituições não avaliam constantemente suas atividades? Por que aparentam não manifestar uma auto-crítica, mesmo rudimentar? Por quanto tempo podem os indivíduos trabalhar num órgão sem conhecer seus objetivos ou sem saber até onde tais objetivos foram atingidos? Fico perplexo quando penso no mal que decorre desse fato para os órgãos e acabo preocupado em saber porque assim procedem. Até certo ponto, os termos organização e avaliação provam-se, em última análise, contraditórios. Sem compreender que avaliação é às vezes incompatível com organização, somos tentados a crer em absurdos como os burocratas sem imaginação que nunca se preocupam sobre

se estão ou não executando um trabalho útil. Se, em vez disso, nos propuséssemos questões mais inteligentes, não pareceríamos tão idiotas e não nos surpreenderíamos tanto.

Quem deve avaliar e quem deve administrar? Como se dividirá o poder entre esses funcionários? Qual deles arcará com o ônus das reformas? Poderão os avaliadores manter-se suficientemente estáveis para levar avante o seu trabalho num ambiente tumultuado? Poder-se-á atribuir a autoridade ao avaliador e dividir a responsabilidade entre os administradores? Como convencer os administradores a coletar dados que possam ser úteis aos outros e somente prejudiciais a eles próprios? Como obter apoio em nome de recomendações que geram contrariedades? Os problemas políticos seriam resolvidos com a criação de uma organização especial — empresa de avaliação — integralmente devotada ao desempenho da função de análise? Poderia essa empresa conquistar o necessário apoio sem negligenciar sua missão de analisar? Como conjugar o conhecimento com o poder?

AVALIAÇÃO

A organização ideal seria auto-avaliável. Verificaria continuamente suas próprias atividades de modo a determinar se está alcançando suas metas e se estas devem prevalecer. Quando a avaliação indicasse que seria desejável a mudança de programas e metas exatamente com o objetivo de alcançá-los tais proposições seriam levadas a sério pelos escalões decisórios superiores. Estes promoveriam as necessárias reformas e não teriam interesses consolidados na continuação das atividades em curso. Em vez disso buscariam insistentemente novas alternativas para melhor alcançar as novas metas fixadas.

O integrante ideal de uma organização auto-avaliável seria aquele que se revelasse como a pessoa capaz de certas técnicas de solução de problemas. Ele crê na importância de tornar claras as metas, relacionando-as com diferentes mecanismos de realização, criando modelos (às vezes quantitativos) para o relacionamento entre investimentos e resultados, procurando a melhor combinação possível. Seu interesse não é pela sobrevivência da organização, pelo realce de um determinado objetivo específico ou pelo atendimento de uma clientela em particular. O avaliador cuida para que problemas interessantes sejam identificados e para que o máximo de talento seja aplicado na sua solução.

Para o homem capaz de avaliar, a organização não importa, salvo se atende a necessidades sociais. Os métodos não importam a não ser que facilitem o atendimento dessas necessidades. A eficiência é superada quando a consecução do objetivo a baixo custo torna-o inadequado. A obtenção de apoio político não significa que sejam bons os programas projetados para alcançar

os objetivos. Significa apenas que tais programas tiveram mais votos do que outros. Tanto os objetivos como os recursos, dizem os bons avaliadores, devem ser constantemente modificados para que se consiga eficiente atendimento às necessidades sociais.

A avaliação não deve somente levar à descoberta de melhores programas visando à consecução das metas já perseguidas, mas também à sua modificação. A análise da eficiência e da política adotada levam à consideração de alternativas que justaponham meios e fins incorporados em planos alternativos. Os objetivos bem como os meios de alcançá-los podem ser considerados como impróprios. Mas os homens que se acostumaram a aceitar determinados objetivos podem mostrar-se hostis à mudança. A Resistência à inovação toma, então a forma de esforço pela preservação dos objetivos sociais.

As dificuldades são exageradas logo que se descubra que os objetivos podem estar intimamente relacionados com a clientela — o pobre, o homem da rua, o trabalhador — com os quais se identificam os integrantes da organização. Os objetivos desta podem tê-los atraído precisamente porque eles a vêem como meio de servir ao povo que valorizam. Podem por isso ver as mudanças de objetivos como proposta de trair os clientes a que desejavam servir. A seus olhos, a avaliação se torna inimiga do povo.

O homem que avalia deve aprender a conviver com as contradições. Deve reduzir seu comprometimento com a organização em que trabalha, com o programa que executa e com a clientela a que serve. O avaliador deve tornar-se agente da mudança atuando em favor de programas ainda por nascer e de clientelas ainda desconhecidas. Preparado para impor mudanças, ele deve ter suficiente estabilidade para levar avante seu trabalho. Deve manter sua própria organização enquanto se prepara para abandoná-la. Deve obter o apoio da burocracia enquanto busca impor uma política antiburocrática. Deve combinar a viabilidade política com a pureza analítica. Somente um audacioso pediria que tal combinação de qualidades fosse encontrada numa mesma pessoa e numa mesma organização.

Avaliação e organização podem ser expressões contraditórias. A estrutura organizacional implica em estabilidade enquanto o processo de avaliação sugere mudança. A organização gera compromisso e a avaliação estimula o ceticismo. Avaliação trabalha as relações entre ação e objetivos enquanto organização relaciona suas atividades com os programas e a clientela. Ninguém pode afirmar com certeza que pode existir organização que se avalie, muito menos que esta se torne a forma dominante de administração. Muito se pode aprender a respeito de produção e emprego de avaliação no serviço público, estudando os requisitos para a obtenção de um estado de coisas tão extraordinário, isto é, uma organização auto-avaliável.

A REVISÃO DA DICOTOMIA POLÍTICA-ADMINISTRAÇÃO

Organização exige divisão de trabalho. Ninguém pode fazer tudo. Quem, então, executará a função de avaliar a quem administrará os programas pelos quais a organização é responsável ?

Praticamente, toda organização tem uma equipe de programa seja qual for o seu título, que chama a atenção das altas autoridades para os problemas de política. Esse pessoal é restrito em número e faz a avaliação em uso na organização. Deve exercer considerável poder mediante sua capacidade de persuasão e seu acesso à alta direção, ou formará apenas uma excrescência no corpo da organização, podendo ser observada, mas que não causa qualquer efeito. Na medida em que alguém se interesse pelo desenvolvimento de atividades analíticas, deve interessar-se em reforçá-las relativamente a outros elementos. A idéia de organização auto-avaliadora tem de significar mais do que isso : alguns homens procuram introduzir avaliação numa organização centenas ou milhares de vezes maior do que eles próprios. O espírito de auto-avaliação sugere que, de maneira de certo modo significativa, toda a organização está influenciada pela ética avaliativa.

Somos imediatamente colocados diante da linha de comando. Até que ponto das estruturas deve descer o espírito de avaliação para assegurar a reação da organização em geral ? Se todo o pessoal está envolvido, as dificuldades em encontrar mensageiros, escriturários e secretários que se ajustem aos critérios parecem insuperáveis.

Se subimos um degrau na direção daqueles que tratam com o público e desempenham tipos de atividades mais complexas, os números envolvidos poder ser ainda mais vacilantes. Essas dezenas de milhares de pessoas não têm certamente as qualificações necessárias para exercer atividades de avaliação e seria vão pretender que as tivessem. O guarda florestal e o encarregado de parques nacionais podem ser excelentes pessoas, mas não estão treinados para avaliar e não parece que possam sê-lo. Contudo a atividade de avaliação apropriada para cada nível deve ser encontrada se a avaliação vai penetrar toda a organização.

Tem havido muita discussão nos círculos dirigentes a respeito da articulação da descentralização com a atribuição de responsabilidade. Atribui-se autoridade às subunidades dentro de certos limites e elas são estritamente responsáveis perante seus superiores hierárquicos. O poder central é disfarçado mas existe. Dividindo a tarefa de modo que cada subunidade possua autonomia genuína significa deixá-las participar das decisões centrais, afetando toda a organização. Sabe-se que a descentralização existe até o ponto em que as unidades operacionais seguem diretrizes inconsistentes e contraditórias. Pode-se esperar que o órgão central tradicional — rivalidades regionais à parte

— seja o que enfatiza problemas e interesses locais, enquanto os outros temem dissolução, por fusão com outras unidades.

A tensão poderá manifestar-se em termos de análises rivais : o central vencerá devido à sua maior autoridade mas as unidades locais superam os especialistas em seus próprios problemas. Eles terão que ser postos nos seus devidos lugares. Voltamos, segundo parece, à questão da hierarquia. Como obter o centro o que deseja da periferia sem formalizar suas relações ?

Um modelo, o giroscópio internalizado, é registrado por Herbert Kaufman's em seu clássico "The Forest Ranger". Através de recrutamento e treinamento os guardas florestais são socializados em valores centrais que levam consigo onde quer que vão e os aplicam a situações específicas. Consegue-se o controle central sem esforço aparente ou inúmeras instruções detalhadas para os guardas, porque estes internalizaram as premissas principais de que decorrem as ações apropriadas.

O problema da organização auto-avaliadora é mais difícil porque demanda solução de problemas divorciada de comprometimento com diretrizes e estruturas específicas. O nível de competência requerido é consideravelmente mais elevado e a área de identificação de problemas é mais difusa. O exército de Israel vem obtendo grande sucesso em difundir habilidade para solução de problemas em seus oficiais (em vez da execução de instruções pré-determinadas) (1). Mas sua identificação com a organização é muito mais intensa do que se pode verificar em qualquer outra parte.

Suponhamos que a maioria do pessoal de uma organização não tenha capacidade bastante para executar a avaliação. Suponhamos que seja oneroso demais movimentar centenas de milhares de funcionários públicos que executam o trabalho do governo. A alternativa imediata é transformar toda a administração central numa unidade avaliadora que dirija a organização. Há vários modelos universais autênticos. O que na Inglaterra se chamava a classe administrativa ilustra um tipo de decisão central. Ela se movimenta entre os grandes departamentos e procura (envolvidos os ministros políticos) dirigir as atividades da vasta burocracia que a cerca. Esse pessoal é selecionado pelas qualificações intelectuais que o capacitam para entender a política, bem como pelas qualidades comportamentais que lhes possibilitam conviver bem com seus companheiros. No ápice está o Tesouro, uma organização com pouco comprometimento operacional, cuja tarefa é a de dirigir as atividades da burocracia e introduzir reformas quando necessárias. A política econômica, que é a área especial do Tesouro, está sujeita a sofrer rápidas mudanças e seu pessoal é de imediato usado para novas tarefas e objetivos. Muito embora divorciados de certa forma das organizações em que têm parcela de responsabilidade perante os ministros políticos, os altos servidores civis são também parte delas, em virtude de seus interesses administrativos diretos. Esses homens têm

sido criticados por seu conservadorismo na defesa de interesses setoriais, sua preocupação com questões imediatas ou sua excessiva submissão a tradicionais vínculos organizacionais para que possam fazer avaliação a sério. Daí, segundo o Relatório Fulton, eles se adaptarem muito vagarosamente, — quando se adaptam, — às novas situações. Tentativas tem sido feitas visando a criar-se um Corpo Central de Revisão de Diretrizes para realizar as análises da política para o Gabinete e estimular, por outro lado, a atividade de avaliação.

A Alemanha e a Suécia têm avançado consideravelmente nessa direção. Os departamentos na Suécia são realmente pequenos grupos interessados em questões de política enquanto a administração é delegada a grandes empresas públicas criadas com esse propósito (2). Os governos estaduais na Alemanha (os Lander) realizam mais de 90% do trabalho administrativo, e os órgãos do governo central ocupam-se, presumivelmente, com assuntos mais importantes de política. O estudioso de administração pública na América do Norte verificará de imediato o que está ocorrendo. A dicotomia política-administração, tão cara aos primitivos teóricos da administração americana, dicotomia esta completamente abandonada nas décadas de quarenta e cinquenta, reapareceu subitamente com nova vitalidade.

A dicotomia política-administração nasceu com Frank Goodnow e outros em seus esforços para legitimar o advento do serviço civil e, com ele, a norma de neutralidade da administração. Eles procuravam proteger os bons governos contra os males do sistema de despojos isolando-os da política partidária. O Congresso fazia a política e a tarefa da máquina administrativa era encontrar meios técnicos adequados para executar essa política. Os atos administrativos deveriam ser menos generalistas e mais técnicos, de modo que os administradores bem motivados seriam capazes de realizar a vontade do povo, conforme formulada pelo Governo e Presidente da República. Podia-se então selecionar os servidores públicos na base do mérito e não em função de suas ligações partidárias ou de sua orientação política. Uma avalanche de críticas, iniciada com a obra "Policy and Administration", de Paul Appleby atacou esses argumentos por todos os lados. A observação dos estatutos legislativos revelou que não raro eram vagos, ambíguos e contraditórios. Não havia objetivos claros a que os administradores pudessem subordinar-se. Por outro lado, a observação do comportamento administrativo mostrou que os conflitos em torno das diretrizes a serem adotadas continuava prevalecendo nos departamentos e ministérios. Os administradores tomavam decisões importantes, que afetavam profundamente a vida do povo. Tinham poder de escolha, e agarravam-se a ele. Na verdade eles próprios, muitas vezes, dividiam-se no tocante à maneira de interpretar as leis, de esquematizar suas diretrizes de acordo com elas. Grupos de interesses esforçavam-se vigorosamente para conseguir medidas administrativas que lhes fossem favoráveis. Além disso, não existia bastante conhecimento para determinar qual o melhor caminho a seguir para alcançar um objetivo geral em muitas áreas. Consideradas as

grandes áreas de incerteza e ignorância, os valores e as alternativas dos administradores assumiam grande importância. Nesse nível não haveria muito a dizer para manter a distinção entre política e administração. Não obstante, perturbadoras dúvidas persistiam.

Política e administração se identificariam? Se assim fosse, como entender que pudéssemos falar delas separadamente? Ou política era simplesmente um termo que cobria tudo o que os diferentes órgãos do Governo faziam? Se política e administração podiam de alguma maneira, ser separadas, uma divisão de trabalho poderia basear-se nelas. Não há dúvida que a vontade legislativa, se afinal existia, poderia ser minada por uma série de determinações administrativas. Mas essas decisões não eram de menor porte e menos abrangentes que as do Congresso? Não haveria meios pelos quais as deliberações do Congresso se tornasse mais imperativas do que os atos dos administradores? O poder de descrição administrativa violentava a teoria democrática.

Ao chegarmos à década de setenta, observaram-se, sem dúvida, esforços significativos para reabilitar a dicotomia política-administração. As insatisfações da moderna vida industrial estão sendo debitados à burocracia, que parece ampliar-se diariamente enquanto a satisfação humana não aumenta proporcionalmente. Identificou-se a burocracia com o formalismo e a resistência às reformas. Contudo, ninguém imagina livrar-se dela em virtude da demanda sempre crescente de serviços. Assim, os políticos que acham que a burocracia tornou-se onerosa (3), a clientela que pensa que poderia ser melhor servida por outro sistema, os contribuintes que se ressentem dos custos exagerados, os analistas políticos que vêem as atuais organizações como obstáculos à aplicação da inteligência, aliar-se-ão na procura de meios destinados a fazer com que a burocracia se torne mais servível. Seria melhor isto do que isolar suas funções supérfluas da massa do oficialismo? Em vez de evitar que a administração se contamine pela política, o propósito da nova dicotomia será defender as diretrizes da influência paralisante da burocracia.

QUEM PAGARÁ O ÔNUS DA MUDANÇA?

Enquanto a maioria das organizações avalia periodicamente alguns de seus planos, aquelas auto-avaliadoras devem fazê-lo continuamente. As atividades de avaliação seriam ineficazes, isto é, custariam mais do que valeriam salvo se levassem a mudanças. Na verdade, tal organização é estabelecida propositadamente com o objetivo de estimular mudanças.

A organização auto-avaliadora tem que convencer seus próprios integrantes a viverem sob constante mudança. Podem pensar que se aprecia ter constantes aborrecimentos quando ingressam na organização, mas a experiência lhes ensinará que a coisa é diferente. O apetite do homem pela rápida mu-

dança é estritamente limitado. As pessoas não podem suportar o desafio de suas crenças arraigadas, ou a alteração contínua de suas vidas. As rotinas de ontem são abandonadas e substituídas por outras novas. A ansiedade é induzida porque as pessoas não podem esgotar sua capacidade. Elas tem problemas por saber exatamente o que deveriam estar fazendo. A confusão que se segue pode levar a ineficiências sob a forma de hesitação ou comportamento dispersivo destinado a cobrir tantas áreas quanto possível. A descrença pode desenvolver-se na medida em que a sabedoria de anteontem cede lugar à nova verdade que, por sua vez, é substituída por uma outra ainda mais radiosa. Os líderes da organização que se avalia devem enfrentar esta crítica.

O estabelecimento de pontos de apoio para a política dentro de uma organização exige um sistema de vendagem interna de idéias. Os líderes devem convencer os membros da organização de que estão fazendo algo de meritório. Dentro da organização auto-avaliadora a tarefa pode ser, inicialmente, mais difícil do que nas burocracias tradicionais. Seu pessoal está acostumado a discutir proposições políticas e a exigir argumentos que as fundamentem. Uma vez a campanha inicial obtenha sucesso pode-se esperar que o entusiasmo alcance um alto nível depois que tenham sido avaliadas todas as diretrizes em vigor, analisadas novas alternativas e apresentadas provas em favor de uma determinada alternativa. O perigo, aqui, é supervalorizar. Convencidos de que a "ciência" está a seu favor, persuadidos de que seus cálculos estão afinados com o mundo, os avaliadores acreditam demais em suas próprias idéias. Eles estão preparados para maiores desapontamentos por parte daqueles que esperam menos. Quanto maior, então, a dificuldade, mais a avaliação contínua aponta a necessidade de nova mudança de diretrizes. Duas campanhas internas devem ser feitas: a primeira envolve a erradicação da antiga diretriz e a segunda a venda da idéia da nova. Todas as virtudes se tornam vícios insuspeitáveis e a boa mercadoria do ano que passou é agora vista como inapelavelmente ordinária. Reforma contínua tem seu preço.

A manutenção da alta taxa de modernização depende, criticamente, da competência dos respectivos autores para fazer com que outros paguem os custos acumulados. Se os reformadores são, eles próprios, obrigados a arcar com o ônus de suas providências, procurarão estabilizar a situação. Este é o refrão de toda a literatura de sociologia referente à organização, de Weber a Crozier. As necessidades dos indivíduos deslocam as metas da organização. Os propósitos oficiais a que supostamente os órgãos servem dão lugar a seus atos particulares. Suas agendas particulares dominam.

Em vez de sucumbir aos males da burocracia, a organização auto-avaliadora é tentada a transferi-los às outras. Ela pode dividir-se em partes avaliáveis e partes administráveis, fazendo assim com que os níveis inferiores paguem os custos da reforma, ou procurar impô-los a outros órgãos em seu meio. Devemos tratar primeiro da estabilização do escalão superior da organização enquanto os inferiores continuam fluindo.

Vamos supor que uma organização separe sua equipe avaliadora de seu corpo administrativo. O pessoal de topo não exerce funções operacionais. Ele é no jargão administrativo, assessorial e não executivo. Sua tarefa é avaliar os resultados das diretrizes em vigor, planejar melhores alternativas e conseguir que as novas diretrizes sejam cumpridas pelas unidades operacionais.

Sobre quem recairia o ônus da mudança? Pode-se imaginar avaliadores andando às voltas alegremente a sugerir mudanças para cá e para lá sem que sejam obrigados a implementá-las. A ansiedade seria absorvida pelos administradores. Eles seriam obrigados a fazer as mudanças e suplantam as dificuldades. Mas eles não estão dispostos a isso. Segundo sua convicção, o que é administrativamente factível e organizacionalmente praticável deve ser parte da política adotada. Assim, os administradores barganharão com os avaliadores.

Os administradores tem significativos recursos a lançar na luta. Eles lidam com o público. Eles coletam dados básicos que são enviados para cima de uma ou outra forma. Eles podem atrasar o serviço, mobilizar a clientela, reter informes ou, ainda, tornar difícil a cooperação. Os avaliadores tem suas próprias vantagens. Tem maior autoridade para expedir normas e instruções. São técnicos em manipulação de dados e modelos para justificar diretrizes ou para liquidá-las.

Responsáveis pelas diretrizes mas impedidos de administrá-las diretamente, os avaliadores tem um incentivo para buscar sistemas antiburocráticos de prestação de serviços. Eles preferirão, por exemplo, um rendimento a uma estratégia de serviço (4). Os avaliadores estarão absolutamente certos de que os clientes receberão cheques pelo correio, remetidos pelo computador central, muito embora não possam estar certos de que os serviços a que visam serão prestados por contingentes burocráticos da maneira que desejariam. Dar ao povo renda para que possa adquirir casa própria tem a grande vantagem de não requerer um corpo de funcionários para supervisionar a construção. Os avaliadores não dispõem de pessoal de campo para supervisionar inúmeros pequenos empreendimentos, por isso preferem investimentos em grandes projetos e não em pequenos. Eles podem, ainda, fazer melhor uso de seu pequeno número de funcionários em projetos custosos, que justifiquem a dedicação de muitas horas-análise. Contrariamente, os administradores realçarão operações de longo alcance que prestam serviços que requerem grande número de pessoas e que só eles podem prestar. Numa casa de muitas moradas eles serão os senhores.

Há circunstâncias, naturalmente, em que administradores e avaliadores inverterão seus papéis. Se os avaliadores acham que não há bastante servidores públicos, por exemplo, eles poderão adotar serviços extraordinários. Se os administradores acham que estão já carregados, aceitarão planos facilmente centralizáveis e dirigíveis por máquinas que executam operações de

rotina. A tendência mais acentuada, entretanto, é para administradores e avaliadores invadirem os domínios um do outro. Cada um pode reduzir o poder de negociação do outro tomando-lhe as vantagens. Assim, os administradores podem recrutar seus próprios analistas para competir com os avaliadores, os quais, por sua vez, procurarão seus próprios contatos dentro da máquina administrativa a fim de assegurar um fluxo de informação constante e digno de confiança. Se esta luta vai longe o resultado serão duas organizações atuando mais ou menos da mesma maneira como o fazia a anterior, mas com problemas adicionais de coordenação.

AVALIAÇÃO EMPRESADA

Separar a avaliação de administração está apenas a um passo da idéia de equipes rivais de avaliadores. Um equivalente simples de mercado competitivo poderia ser introduzido, permitindo-se que equipes de avaliadores concorressem à formulação de diretrizes para uma determinada área. A competição se estabeleceria em termos de preço (podemos atingir determinado objetivo a baixo custo), qualidade (melhores diretrizes pelo mesmo custo), quantidade (podemos produzir mais pelo mesmo custo), manutenção (podemos controlar as coisas quando forem mal), experiência (temos comprovada idoneidade técnica), valores (nossa política incorpora suas preferências) e talento (ao final das contas você está pagando por nossa competência e nós somos superiores). A equipe que vencesse a competição seria investida da responsabilidade até que desejasse afastar-se para trabalhar noutra parte ou até outra equipe a desafiasse. O governo poderia elevar o preço para manter uma equipe competente ou baixá-lo, para livrar-se de uma equipe incompetente. O estímulo à avaliação seria enorme, limitado, naturalmente, pela falibilidade de desempenho, a menos que os avaliadores viessem a falir, esgotados os seus recursos, ou perdessem clientela para seus competidores. A primeira tarefa da nova empresa seria estabelecer sua própria forma de organização. Que disposições organizacionais seriam necessárias para tornar a competição factível entre avaliadores?

Os avaliadores devem ter emprego estável em alguma parte ou empenhar-se em outras ocupações eximíveis, das quais possam ser recrutados prontamente. Uma porção de avaliadores pode sempre ser recrutada por métodos "ad hoc" onde quer que sejam encontrados. Mas equipes de avaliadores suficientes para dirigir áreas importantes da política seriam difíceis de reunir a curto prazo. Eles estariam todos fazendo coisas diferentes, em vez de trabalharem juntos, o que é parte da experiência de que necessitam para obter sucesso. Nem podem formar uma equipe, salvo se eles todos possam comprometer-se a trabalhar um certo tempo, caso a retribuição interesse, embora ao mesmo tempo detenham outros empregos para os quais voltar se forem dispensados.

No modelo anterior, onde os avaliadores criam novas políticas e os administradores as cumprem, esses burocratas arcam com a principal carga de incertezas. Sob o novo modelo, esse desequilíbrio é compensado porque os avaliadores tem que se preocupar com segurança de emprego. Poucas pessoas gostam de mudar de emprego a toda hora menos ainda da idéia de desemprego periódico, alternando com a ansiedade da concorrência a empregos e do bom desempenho para mantê-los. Serão encontrados mecanismos, podemos estar certos, para reduzir seu nível de incerteza a dimensões toleráveis.

Os avaliadores podem escolher trabalhar nas organizações administrativas existentes, aceitando uma posição mais baixa, aprendendo a conviver com desapontamentos em troca de estabilidade. Isto é um padrão que já existe. Eles podem ir para as empresas privadas e para a universidade sabendo que poderão fazer ocasionais incursões no governo como parte de um pequeno grupo de consultores das autoridades superiores. Isto é feito agora. Ambas as alternativas excluem a idéia de competição: apenas introduzem um pequeno elemento de avaliação em organizações existentes, na base do "vale-tudo".

A fim de proteger os avaliadores que estão em posição de competir pela direção da política, será necessário para eles formar suas próprias organizações estáveis.

Como as firmas de consultores em administração com que se assemelham, esses avaliadores concorrerem em numerosos projetos; a diferença seria que eles fariam o verdadeiro trabalho de política como parte da máquina oficial, em vez de fazer recomendações e desaparecer. A avaliação empresada, como a chamaremos, teria várias equipes, algumas trabalhando e outras apresentando-se para fazê-lo. A firma demandaria considerável volume de serviços para dar trabalho a todos os avaliadores, elaborar propostas e compensar os membros que estivessem temporariamente sem trabalho. A meta organizacional da avaliação empresada será manter-se em estado de solvência, com um alto nível de emprego. A empresa de avaliação é uma organização: possui dirigentes interessados em sobreviver, tem pessoal que deve ser convencido a permanecer a seu serviço, clientes que devem ser atendidos. Assim, constituir-se-á objeto de avaliação. Quando a procura de seus serviços é grande, poderá apurar sua ética de avaliação; prestará seus serviços àqueles preparados para apreciá-los (pagá-los bem). Mas quando a demanda é pouca, ela deve adaptar-se às circunstâncias, pois tem uma folha de pagamento a atender. Em vez de deixar um contrato quando prevalece um critério anti-avaliativo, pode ter que engolir seu orgulho e prosseguir. Seus diretores podem facilmente convencer-se de que a sobrevivência não é uma boa coisa apenas para eles, mas também para a sociedade, que se beneficiará do bem que poderão fazer em melhores oportunidades.

Se seus defeitos derivam de sua insegurança o remédio será claro: aumentar a estabilidade dos avaliadores garantindo-lhes o emprego. A identi-

ficação muito estreita com partido ou política, em qualquer caso, provar-se-á uma vantagem duvidosa, pois banqueteiam-se enquanto estão prestigiados e morrem de fome quando estão sem prestígio. Aparentemente exigem status de serviço público, uma empresa estatal, digamos, devotada à avaliação. Talvez o General Accounting Offices (GAO), que está começando a fazer estudos analíticos, forneça um modelo de organização governamental, autônoma de avaliação. Desde que tenha uma fonte segura de receita em seu trabalho de auditoria, por assim dizer, pode ter condições para formar, dissolver e recriar equipes de avaliadores. Sua autonomia no tocante ao Executivo (o Contador-Geral é subordinado ao Congresso e seu mandato é de quinze anos) poderia facilitar análises objetivas. Mas a autonomia do GAO tem sido mantida porque ele evita envolver-se em matéria controversa. Se o novo órgão central de avaliação — General Evaluation Office — GEO — emitisse relatórios que aumentassem o conflito haveria sem dúvida um forte empenho no sentido de submetê-lo a controle político regular. A velha função de auditoria pode ser comprometida porque é difícil manter objetividade a respeito de um programa que se patrocina, ou porque discussões públicas afetam a confiança de que gozam. Os opositores da sua posição política podem começar a discutir sua imparcialidade em determinar a legalidade dos gastos do governo. Ademais, seria difícil conseguir apoio porque o novo órgão não tem clientes políticos.

Atentando para os problemas de uma organização que faz avaliação para outras, esperamos lançar luz sobre os dilemas de qualquer organização que deseje seriamente empenhar-se na análise contínua de suas próprias atividades.

A avaliação que critica certos programas e propõe substituí-los por outros é manifestamente uma atividade política. Se não é política no sentido partidário, ela o é no sentido de advocacia política. Sem uma firme base de apoio político, sem aquela essencial manifestação de estima por parte de alguém de fora na sociedade, sofrerá a sorte das crianças abandonadas: a organização que se avalia não prospera na orfandade.

AJUSTAMENTO AO MEIO

A organização auto-avaliadora é aquela que usa análises próprias de seus próprios programas para alterá-los ou aboli-los. Sua capacidade para realizar mudanças quando suas análises as indicam é parte essencial de sua capacidade para tornar a avaliação uma realidade. Entretanto, a capacidade de qualquer organização para auto-reformar-se é limitada pela necessidade de receber apoio de seu meio-ambiente.

Os líderes de uma organização auto-avaliadora não podem deixar os resultados de seu trabalho ao sabor dos fatos. Se não marcam boa média de pontos estarão em apuros. Os membros da organização perderão fé na ava-

liação porque ela não leva à mudança da política. Os que são atraídos pela perspectiva de exercerem poder através da análise deixarão para aliar-se a coisa mais promissora e os clientes tradicionais ficarão mal satisfeitos sem que haja novos para ficar em seu lugar. À medida que os que crêem na avaliação vão-se afastando, o pessoal menos motivado por essa ética alcançará os altos postos e a revitalização da organização por via de promoção e recrutamento de avaliadores atuantes ficará impossível.

A fim de evitar o ciclo mortal — fracasso, desespero, abandono — os líderes da organização auto-avaliadora devem procurar assegurar algum sucesso, selecionando as atividades da organização não só por sua justificativa de análise, mas também com as vistas voltadas para a conquista de apoio básico de seu próprio meio. Daí eles passam a desenvolver avaliação seletiva. Eles devem proibir a aplicação maciça de recursos nas áreas em que vêm pouca possibilidade de sucesso. Devem escolher problemas fáceis de resolver e reformas fáceis de executar porque não envolvem rompimentos radicais com o passado. Devem estar preparados para reter a divulgação dos resultados da avaliação quando a época não for oportuna. Devem estar prontos para aproveitar a ocasião para a reforma, quer as avaliações estejam formalmente concluídas ou não.

Pouco a pouco, parece, o comportamento dos líderes tornar-se-á semelhante ao dos demais funcionários da organização, autoridades que também procuram adaptar-se a seu meio:

O crescente conservadorismo das organizações que se avaliam está sujeito a causar tensões internas. Há certeza de haver desacordos no tocante ao comportamento cauteloso da organização. Ninguém, poderá dizer com certeza se os líderes aproveitaram corretamente as oportunidades num meio que se modifica rapidamente. Se tentam fazer muito, arriscam-se a fracassos no mundo político. Se procuram fazer pouco, arriscam-se a abandonar suas próprias crenças e perder o apoio de seus mais dedicados membros. Não é fácil manter o equilíbrio entre eficácia e iniciativa.

A organização auto-avaliadora não precisa ser, porém, espectadora passiva influenciada por seu meio ambiente. Pode procurar mobilizar interesses em favor dos programas que deseja adotar. Pode tentar neutralizar a oposição. Pode tentar persuadir sua atual clientela de que será melhor atendida, ou inocular desejo de ser servido por parte de novos beneficiários. Teme-se que sua reputação entre grupos de clientela não seja a melhor, entretanto, e isto porque, como organização que se avalia, ela deve estar preparada para abandonar (ou modificar drasticamente) seus programas e com eles a clientela a que se destinam. Os clientes saberão que seu casamento com a organização é apenas de conveniência, que ela está interessada em relações mais vantajosas, e que deverão estar sempre atentos para dosar sua afeição de acordo com o

exato grau dos serviços recebidos. A organização que se avalia não pode esperar mais do que aquilo que dá. Na verdade, deve receber menos.

A avaliação jamais poderá ser plenamente recompensada. Na prática outras considerações prevalecem sobre a avaliação, mesmo onde os poderes constituídos gostariam de seguir seus ditames. As diretrizes preferidas pelas organizações auto-avaliadoras não são jamais as únicas aprovadas pelo governo, e há sempre inúmeras outras sendo criadas ou a criar. Algumas delas tornam-se inconsistentes em face dos ditames da avaliação. Consideremos o impacto da política fiscal sobre a análise. Suponhamos que é época de rigor financeiro: o governo decidiu reduzir as despesas e não permite propostas de novos gastos, não importa quão justificadas sejam. As reduções podem ser determinadas onde indicadas pela análise ou não. De outro lado, pode haver uma decisão política de aumento de despesas. O mérito substantivo de várias diretrizes tem sido subordinado às suas implicações financeiras imediatas.

A avaliação pode ser manejada como arma na guerra política por uma facção ou partido contra outra. É de particular interesse para a organização auto-avaliadora a abordagem unilateral da avaliação, que cria problemas internos. Não é raro, como foi recentemente o caso na Grã-Bretanha, quando o Partido Conservador voltou ao poder para um governo, considerar a avaliação como um meio de diminuir a burocracia. Há uma regra de dois passos que pode ser adotada: as recomendações da avaliação podem ser aceitas quando levam a uma redução e rejeitadas quando causam aumento de despesas. Em pouco tempo os integrantes da organização tornam-se relutantes em fornecer as informações porque serão usadas tendenciosamente. O êxito da avaliação repousa no reconhecimento comum de que a atividade está sendo desenvolvida para assegurar melhores procedimentos, quaisquer que sejam, e não em apoio de uma posição predeterminada. Se esse entendimento é violado, os escalões inferiores se negarão a colaborar. Eles sonegarão informações ou simplesmente não procurarão apurá-las. O moral da organização auto-avaliadora estará ameaçado porque seus integrantes estão sendo levados a distorcer a essência de sua vocação.

É a mesma coisa em todo o mundo: os que analisam não são necessariamente recompensados nem os maus (os que não avaliam) punidos. Os líderes da organização auto-avaliadora, entretanto, devem redobrar seus esforços para obter ajuda política.

CONJUGANDO CONHECIMENTO E PODER

Tomar em consideração os requisitos necessários a uma organização auto-avaliadora é compreender por que elas são raras. Tais organizações, ao fim, são suscetíveis das mesmas tendências que as demais. Elas também devem promover a estabilização de seu ambiente, e assegurar a integração

interna e o apoio externo. A avaliação deve ser, no máximo, um elemento dentro da organização administrativa. Entretanto não se pode dizer hoje em dia que ela vem sendo superenfaticada. Os vãos da imaginação não devem levar à crença de que há possibilidade iminente de atenção exagerada para a avaliação. Voltamos simplesmente a perguntar como um pouco mais e não um pouco menos pode ser introduzido nas organizações públicas. Como conciliar a integridade analítica e a eficácia política?

O avaliador procura conhecimento, mas também procura poder. Seu desejo de servir alia-se à sua vontade de exercer poder. Um não funciona sem o outro. Um estímulo principal para o exercício dessa atividade é que os resultados tornam-se política governamental. Não faz sentido elaborar prescrições para a administração pública por puro prazer pessoal. Sem conhecimento seria errado procurar o poder. Mas sem poder é mais difícil obter-se conhecimento. Por que fornecer informação valiosa a alguém que não nos pode ajudar nem prejudicar? O acesso à informação pode ser permitido apenas sob condição de alteração de metas. O avaliador está bem quando pode acumular recursos de modo que maior conhecimento leve a maior parcela de poder, o que, em contrapartida, aumenta seu acesso à informação. Ele está mal quando a busca ao poder leva ao sacrifício da avaliação. Seu problema político particular é como tirar o máximo de ambos (e não em demasia de qualquer dos dois), de modo que o conhecimento e o poder reforcem um ao outro, ao invés de enfraquecerem-se reciprocamente.

O processo político gera o conflito de interesses no trabalho de avaliação. O avaliador considera a análise como um meio de decidir sobre melhores diretrizes e vendê-las a outros. A clientela (funcionários, líderes de grupos, cúpula administrativa) a vê como meio de melhor compreender as chances possíveis, de modo que possam controlá-las. Falar de melhores diretrizes como se quem as determina não contasse só anuvia a questão.

O grupo avaliador dentro da organização espera poder mostrar aos dirigentes políticos o valor de suas atividades. Os políticos, em troca, esperam aprender sobre a conveniência dos programas que estão sendo avaliados. Mas sua idéia de conveniência inclui manifestamente o apoio que os programas geram para eles e as organizações de que participam. Assim, a avaliação deve ser manejada para produzir programas que juntem o interesse dos líderes políticos aos resultados da ação governamental, de outra forma eles rejeitarão a avaliação e os avaliadores.

Uma política bem definida é de certa forma determinante de seu próprio sucesso; o apoio que conquista ou perde na clientela informa os projetos futuros. Por seu impacto no ambiente futuro da organização, a política proposta afeta o tipo de trabalho que a organização está apta a executar. O avaliador ortodoxo, embora dedicado somente ao mérito intrínseco dos programas, deve considerar a interação de seus efeitos no seu desempenho profissional futuro.

Assim como ele insistiria em estimar o impacto de dado elemento de um sistema sobre outro na sua análise, também deve considerar como suas recomendações presentes afetarão as futuras. Uma avaliação correta considera o impacto de uma política nas organizações responsáveis por ela.

Consideremos nesse contexto organizacional o tão discutido problema de diversos programas governamentais contribuindo para os mesmos fins sem que se possa controlá-los. Pode haver redundância onde alguns programas se sobrepõem, ao lado de áreas que não recebem atenção e para as quais não há programas. Há serviços demais numa área, e de menos em outra sem qualquer justificação. Sem avaliação ninguém pode realmente dizer se há programas demais ou de menos ou se seu conteúdo é apropriado. Mas uma avaliação que apurasse tudo isso levaria a nada, a menos que resultasse em processos institucionais diferentes para tratar o mesmo grupo de problemas.

Mesmo em seus próprios termos, então, a avaliação não deve estar ausente das organizações em que ela é uma dependente para a implementação. A definição da organização e a análise dos métodos são partes do mesmo processo governamental. Se uma organização deseja reduzir sua identificação com programas (e respectiva clientela), por exemplo, de modo, que possa examinar diferentes linhas de ação, deve adotar uma estratégia para aquele fim.

A organização auto-avaliadora faria bem em não depender de um só tipo de clientela. Diversificação é sua estratégia. Quanto mais diversificados seus serviços, mais variada a sua clientela, menos dependerá de qualquer delas, mais facilmente mudará sua base de apoio. A diversificação gera a flexibilidade de ação.

Qualquer organização que produza um só produto, por assim dizer, que se dedica a uma área limitada de atividade não a abandonará espontaneamente. Sua sobrevivência, afinal, está ligada ao seu programa. Se esse programa falha a organização morre. Uma implicação destas considerações é que a sabedoria tradicional no que se refere às organizações governamentais necessita seriamente de uma revisão (5). Se o princípio básico da organização é que programas similares devem ser agrupados, como agora se crê, estas organizações se recusarão a mudar. Ao contrário, os órgãos devem ser estimulados a diversificar seus produtos e a aplicação de suas potencialidades. Se elas não se defrontam com declínio de demanda por todos os seus programas, estarão mais propensas a abandonar ou modificar alguns. Quanto mais variados os programas, menos ela dependerá de um deles e mais propensa estará à reforma.

Não importa quão boa seja sua análise interna ou quão persuasiva seja a justificação que ela desenvolver perante si mesma quanto aos seus programas, é sempre desaconselhável que ela julgue a si mesma. A habilidade de agradar a si mesmo deve ceder lugar (ao menos numa sociedade demo-

crática) ao julgamento por estranhos. Os que as criticam devem, portanto, reconhecer que têm papel essencial. A oposição é parte do processo de avaliação. A meta seria conseguir um nível mais inteligente e aprimoradamente analítico de defesa em ambos os lados. Análises diferentes podem, como salienta Harry Rowen, tornar-se parte do ajustamento mútuo decorrente do uso inteligente dos conflitos entre interesses organizados.

A competição, entretanto, por si só, não leva necessariamente a mudanças fundamentais. As organizações podem continuar na ofensiva crescendo sem melhorar, isto é, fazendo mais da mesma coisa. A mudança em que estão interessadas é uma mudança em quantidade. Todos conhecemos a arte de vender preocupada com novas técnicas e estruturas mais complexas, em que o dinamismo interno e os conceitos aparatosos são confundidos com novas idéias. A movimentação pode ser uma proteção contra a mudança.

A competição, para levar a conseqüências desejáveis, deve verificar-se sob regras apropriadas, especificando quem pode fazer determinado tipo de operação. Ninguém advogaria a competição desenfreada entre unidades econômicas na ausência de um mercado que tornasse vantajoso socialmente para os participantes atingirem seus interesses pessoais, na expectativa de ganhos mútuos. Quando partes não diretamente representadas no mercado são afetadas, por exemplo, podem-se mudar as regras para atender a uma faixa mais larga de interesses.

A competição entre políticas contrárias e seus defensores dá-se numa arena que estabelece regras para o exercício de poder com respeito a decisões específicas. Os avaliadores devem, portanto, considerar como o seu critério preferencial para decisão será afetado pelas regras das áreas políticas em que devem operar.

Retornamos à política, parece. A menos que a obtenção de apoio para a política seja parte integrante de sua definição, seus proponentes estão-se expondo a decepções. Pensar numa grande idéia e depois preocupar-se com sua implementação é uma receita para o fracasso (6). Uma boa avaliação não só especifica os resultados desejados, mas indica os mecanismos institucionais para consegui-los.

Se você não sabe como avaliar é problema apenas seu, mas se você sabe, isto torna-se um problema para os outros. A avaliação é um problema da organização. Enquanto o cavaleiro solitário pode arriscar uma análise de vez em quando, deve ao longo do tempo institucionalizar seus esforços se deseja produzir. A importância preponderante da avaliação verifica-se dentro das organizações. É largamente rejeitada pelas organizações que carecem dela. Criar uma organização que avalie suas próprias atividades evidentemente requer comportamento correspondente. Se não há absolutamente avaliação, se há mas suas indicações, não são aplicadas ou se são aplicadas distorcidamente, o que

se deve verificar em primeiro lugar não é o aparelhamento técnico, mas a organização.

Ela será a primeira mas não a única. Ela sempre é parte de uma sociedade maior que condiciona o que ela pode fazer. A avaliação é também um problema social. Enquanto a oposição da organização está em primeiro plano, não nos apercebemos do problema social subjacente. Se esta resistência inicial for vencida e organizações individuais se interessarem por avaliação, ainda assim ter-se-ia de enfrentar inúmeras resistências levantadas por forças sociais.

AVALIAÇÃO E CONFIANÇA

Para a organização auto-avaliadora todo conhecimento é contingente. É sempre possível melhorar, mudar para melhor é objetivo permanente embora não necessariamente atingido. É a organização que busca o conhecimento por excelência. Os caminhos pelos quais o procura definem seu caráter.

Ela é mais descrente que confiante. Está sempre desafiando suas próprias convicções. A dúvida científica e não o dogma será sua característica marcante. Ela busca uma nova verdade, em vez de defender velhos erros. Seu principal trabalho é testar hipóteses.

Como a comunidade modelo dos estudiosos, a organização auto-avaliadora é aberta, verdadeira e manifesta. Declara de público suas conclusões, mostra como chegou a elas e dá às outras a oportunidade de refutá-las. Os custos e benefícios de programas alternativos para vários grupos na sociedade são indicados precisamente em razão do que o conhecimento disponível permita. Tudo estará na mesa, nada passará por baixo dela.

Há meios de assegurar a informação necessária? Pode-se criar o necessário conhecimento? A verdade libertará os homens? Tentar responder a estas perguntas profundas ultrapassaria os limites deste artigo. Mas gostaria de lembrar, como ilustração, que as respostas dependem seriamente da existência de confiança entre os grupos sociais e dentro das organizações. A aceitação da avaliação requer uma comunidade de indivíduos com os mesmos valores.

Uma vantagem da análise formal em que se especializam as organizações auto-avaliadoras é que ela não depende inteiramente do aprendizado empírico. Isto pode ser feito pelas organizações comuns. Criando modelos que abstraem do universo da avaliação os relacionamentos, os avaliadores buscam substituir a minipulação de seus modelos por acontecimentos do mundo real. Rejeitando alternativas que seus modelos indicam que funcionarão mal (ou não tão bem quanto outras) estes analistas economizam os poucos recursos e protegem o público contra atuações menos proveitosas. Basicamente entretanto, deve haver um apelo ao mundo empírico. Ninguém, nem os próprios

avaliadores, deseja testar suas teorias em grandes populações sem razões mais tangíveis para crer na sua eficácia (7).

Uma vez que o defeito das organizações comuns é que elas não aprendem bem pela experiência, aquela que se avalia procura ordenar essa experiência de forma a extrair conhecimento dela. A prova de que uma política é boa é que ela funciona quando testada. Mas nem tudo se pode testar onde quer que seja. Assim, os experimentos estão no cerne da avaliação. Eles são essenciais para relacionar as causas alegadas com os efeitos desejados no contexto da limitação de recursos.

A habilidade da organização auto-avaliadora para executar suas funções depende grandemente do clima de opinião favorável à experimentação. Se os recursos estão severamente restringidos, por exemplo, levando à relutância a novas tentativas, a organização não pode funcionar. Se prevalecesse a idéia de que as pessoas merecem sempre idêntico tratamento, para escolher outro exemplo, a experimentação estaria banida. Tomemos o exemplo do movimento por "escolas mais eficazes" em Nova Iorque. A idéia era conduzir uma experiência para determinar se maiores recursos para as escolas melhoraria o aproveitamento de crianças pobres. Para assegurar o experimento os recursos teriam de ser fornecidos a alguns locais mas não em outros, de modo que houvesse grupos de controle. A demanda por igualdade de tratamento foi tão intensa, entretanto, que houve piquetes nas escolas, tomando o tratamento especial a algumas unidades como discriminação, evidenciando-se que a experiência deveria ser tentada em todas as escolas ou em nenhuma. É claro que os requisitos sociais de experimentação devem existir para que a organização exerça auto-avaliação eficaz. A menos que os grupos confiem uns nos outros, eles não permitirão experiências nem aceitarão seus resultados.

Apesar de se poder encontrar meios de obter conhecimento sem experimentação, a avaliação fica impossível sem informação adequada. Mas quanta informação bastará? As hierarquias existem para reduzir a informação. Se o homem de alto escalão tivesse de conhecer todos os detalhes dos dados disponíveis na área de alcance da organização, estaria liquidado.

A informação é depurada e resumida ao longo da linha hierárquica, mas detalhes importantes podem ser eliminados ou distorcidos. Uma das críticas mais freqüentes à organização é a de que os homens da cúpula não sabem o que está acontecendo. A informação é-lhes subtraída ou chega-lhes inexata, de modo que eles decidem com base em falsas impressões. O desejo de só dar boas notícias resulta na eliminação de informação que poderia colocar o seu portador em má situação. Os altos escalões podem, contudo, recorrer a certos dispositivos como a sobreposição de fontes de informação ou a colocação de informantes nos níveis intermediários. Há limites a esses esforços, entretanto, porque os homens da cúpula só têm o tempo necessário para processar o que lhes foi comunicado, de modo que vacilam entre o medo de falta de informação e o de excesso dela.

Como poderia a organização auto-avaliadora neutralizar a informação tendenciosa? Os seus integrantes deveriam ser recompensados pela revelação de dados desfavoráveis. Os responsáveis pelos dados devem ao menos, não ser punidos por dizer a verdade. Se eles são também os responsáveis pela aplicação da política não será possível afastá-los por mau desempenho porque uma vez isto seja feito, seus sucessores estarão motivados para suprimir tal informação. Os homens da cúpula devem aceitar a culpa, ainda que não se sintam realmente responsáveis e mesmo que seu conceito fique comprometido. A simples idéia de hierarquia deve implicar aquela de mudança de papéis em que superior e subordinado trocam entre si, de modo que cada membro sabe que em breve estará no lugar do outro. A organização auto-avaliadora requer um extraordinário grau de confiança recíproca.

A proliferação delas pode ensejar a confiança social, alargando as áreas de acordo em relação às conseqüências da política vigente e os possíveis efeitos das reformas. Cálculos sobre quem e a que ponto se beneficiaria ajudariam na análise custo-benefício da política. A legitimidade de instituições públicas se estabeleceria porque elas resultariam de um processo analítico auto-consciente crescentemente reconhecido como tal. A avaliação propiciaria informação, melhoria e estabilização em meio à mudança. Parece idílico.

Mais informação, por si só, não leva a maior entendimento se a sociedade está naufragada em dissidências fundamentais. À medida que a tecnologia provê maior volume de informação, cresce a necessidade de interpretação. Submerso em excesso de informação, desconfiado dos outros, o cidadão pode alienar-se quando os líderes informam quão mal vão as coisas e quão bem poderiam ir. Quanto mais o cidadão confia nesses líderes e não nos funcionários do governo, maior é a possibilidade de suas diferenças se acirrarem em lugar de desaparecerem. A clarificação de objetivos pode facilitar a identificação dos conflitos sociais implícitos na distribuição da renda ou nas preferências culturais a respeito do ambiente ou dos diversos estilos de vida com relação a pontos de vista opostos de sociedade ideal.

A avaliação não cria o acordo, ela o pressupõe.

(*) Nota do Autor: Trabalho apresentado à Conferência Nacional da Sociedade Americana de Administração Pública, em Nova Iorque, a 24 de março de 1972, como parte do primeiro capítulo de um livro de Jeanne Nieanaber e Aaron Wildavsky "Buying Recreation: Budgeting and Evaluation in Federal Outdoor Recreation Policy", New York: Basic Books, a sair), este artigo é o resultado de reflexões sobre o que, à primeira vista, pode parecer um problema completamente diferente. Comecei a estudar os orçamentos detalhados e os orçamentos-programa e sua difícil coexistência em diversos órgãos de recreação. O orçamento tradicional era influenciado pela política mas não fornecia fundamentos para o reexame das atividades; o orçamento programa não sofria influência e também não resultava em avaliação das atividades correntes. Em lugar de indagar que tipo de orçamento seria preferível, entretanto, dirigi minha atenção para a questão mais fundamental de por que as organizações comumente não avaliam suas próprias atividades.

OBSERVAÇÕES

- (1) — Dan Horowitz, "Flexible Responsiveness and Militray Strategy: The Case of the Israeli Army", *Policy Sciences*. Vol. 1, n.º 2 (1970) pp. 191-205.
- (2) — Hans Thorelli, "Overall Planning and Management in Sweden", *International Social Science Bulletin*. Vol. VIII, n.º 2 (1956).
- (3) — A mudança mais dramática e patente foi na presidência americana. Os presidentes tem burocratizado demais seu desempenho. Dentro do Executivo existem agora grandes subunidades, caracterizadas pela especialização e divisão do trabalho, para tratar com os meios de informação e comunicação. Congresso, política interna e externa e outras mais. Ao mesmo tempo, os presidentes lutam pelo direito de intervir em qualquer nível do bloco executivo em bases esporádicas. Os administradores estão sendo pressionados a reformas, enquanto o presidente estabiliza seu ambiente. Assim, temos o Presidente Nixon dizendo que deseja que se faça algo a respeito do Bureau de Assuntos Indianos, como se não lhe competisse, ou conclamando os cidadãos a reelegê-lo para que ele os salve dos efeitos maléficos de sua própria burocracia. Ele deseja eximir-se de culpa pelos erros burocráticos e conservar o prestígio pelas reformas.
- (4) — Ver Robert A. Levine, "Rethinking our Social Strategies", *The Public Interest*, n.º 10 (1968).
- (5) — William A. Niskanen, "Bureaucracy and Representative Government" (Chicago : Aldine Atherton, 1971).
- (6) — Para maior debate sobre estas linhas veja Jeffrey L. Pressman e Aaron Wildavsky, "Implementation: The Economica Development Administration in Oakland (Berleley and Los Angeles : University of California Press, a sair).
- (7) — Uma exceção se verifica na área de política de defesa onde o propósito da análise é evitar o teste de hipóteses que possam gerar crises. Uma vez testada a hipótese de guerra nuclear, os avaliadores não estão inclinados a rever sua análise. Ver Aaron Wildavsky, em "Pratical Consequences of The Theoretical Study of Defense Polick", *Public Administration Review*. Vol. XXV, n.º 1 (março, 1965), pp. 90-103.

O Centro de Espaçonaves Tripuladas de Houston - A Prática da Administração Matricial (*)

WILLIAM LITZINGER

Professor de Administração da Un. de
San Francisco (EE.UU.)

ALBERT MAVRINAC

Professor de Governo na Fac. de Colby (EE.UU.)

JOHN WAGLE

Professor de Comercialização na Un. de
Oklahoma (EE.UU.)

Tradução de Marcos Henrique C. Cortes

Fonte : *Révue Internationale des Sciences
Administratives*, Vol. XXXVII, N.º 1, 1970,
Bruxelas, Bélgica

INTRODUÇÃO

O histórico pouso na Lua representa na realidade um triunfo da inventividade do Homem. Dizer-se que a concretização do objetivo primordial do programa Apolo foi uma realização de equipe é referir-se ao óbvio. O êxito do programa foi o resultado de uma combinação de muitos elementos físicos e humanos. O principal dentre esses elementos foi a capacidade administrativa que agiu como catalizador para transformar os fatores desse feito da con-

* Os autores, durante os meses de junho a agosto de 1969, estiveram na condição de Professores Visitantes na Diretoria Administrativa do Centro de Espaçonaves Tripuladas de Houston.

secação potencial na dinâmica. Durante o programa Apolo, tal talento se manifestou por muitas formas desde a identificação dos problemas à sua solução. Este artigo serve para focalizar a atenção nas práticas e orientações administrativas desenvolvidas de maneira ímpar no Centro de Espaçonaves Tripuladas (CET) de Houston. Ele serve também como uma visão de conjunto da dinâmica de uma organização complexa e da articulação não-ortodoxa de energias e sistemas organizacionais.

O CENTRO DE ESPAÇONAVES TRIPULADAS DE HOUSTON

O Centro de Houston é uma das onze instalações da Administração Nacional de Aeronáutica e Espaço (NASA pela sigla em inglês). A missão global do CET consiste em administrar o desenvolvimento e a experimentação de espaçonaves e equipamento correlato, selecionar e treinar tripulações de voo, e desenvolver e aplicar técnicas e controles de voo espacial (Houston se torna o ponto focal de todos os voos quando o Controle da Missão assume a direção doze segundos após o lançamento). A interdependência dos três elementos — espaçonave, tripulação e missão — requer que eles sejam administrados através de uma orientação de sistemas sinérgicos.

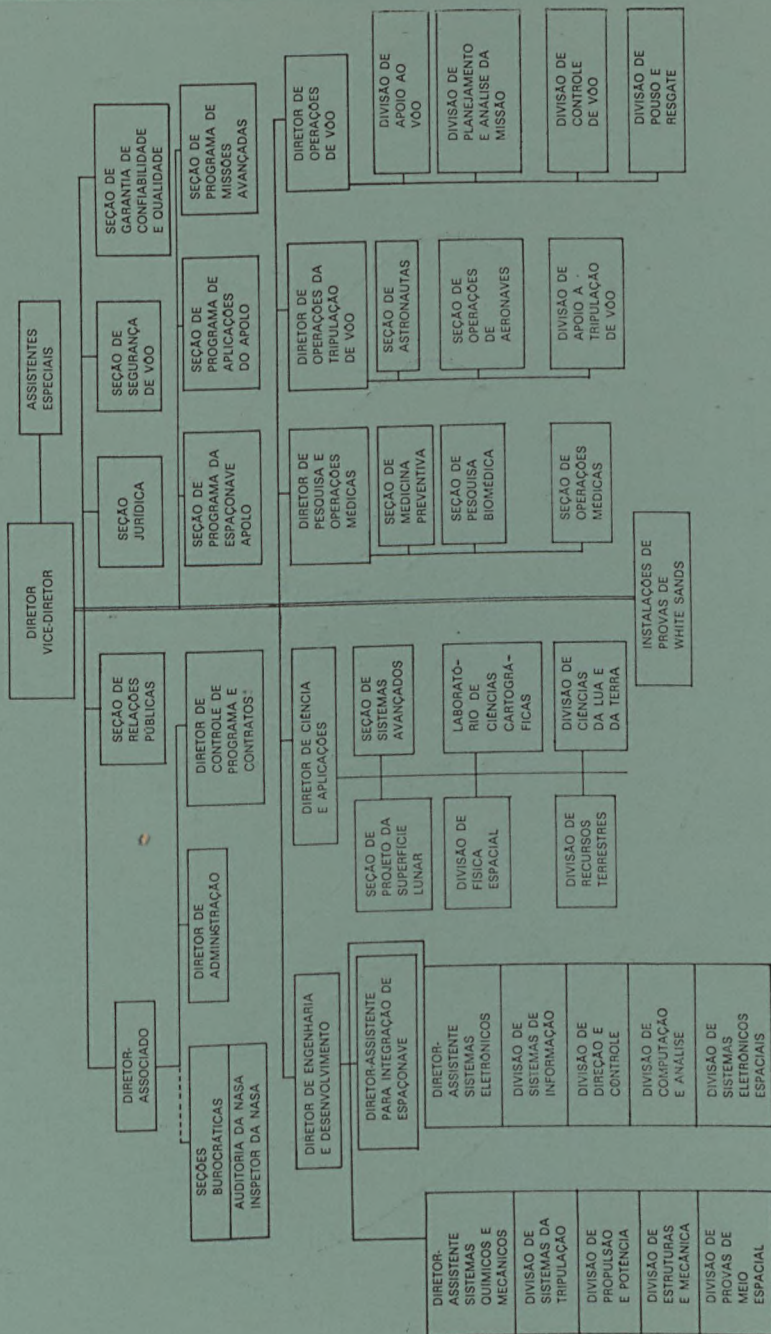
A estrutura formal da organização do CET, que é reproduzida no organograma padronizado da Figura 1, não reflete a realidade da administração do CET.

Uma aproximação maior da realidade da dinâmica administrativa do Centro é indicada na Figura 2. Ela é mais do que uma representação da "era espacial" de um sistema estrutural-funcional. Exatamente como os componentes de nosso próprio sistema

solar são mantidos em justaposição pelas forças da Natureza, assim também cada "planeta" no CET deve sua posição a mais do que apenas interação com o "sol" (Diretor) ou sua(s) lua(s). Cada planeta (Diretoria) interage com todos os componentes do sistema para produzir um equilíbrio ou estabilidade que serve para sustentar o sistema

FILOSOFIA ADMINISTRATIVA

Várias decisões iniciais que constituem a filosofia básica da NASA tiveram um impacto fundamental na organização e administração do Centro de Espaçonaves Tripuladas. Uma decisão importante foi a de que a NASA seria um órgão que se incumbiria da administração técnica de uma equipe governo-empregado-universidade em lugar de projetar e fabricar seu próprio material em instalações da NASA. (Durante a missão da Apolo 11 havia aproximadamente 4.400 funcionários públicos e 10.000 pessoas a serviço de empregados diretamente engajados na missão no CET-Houston ou em torno dele). A natureza de pesquisa e desenvolvimento própria do programa espacial exigiu um esforço de equipe entre o pessoal da NASA e dos empregados, trabalhando em conjunto para planejar o programa, determinar as necessidades, desenvolver



as especificações e desenhar o material. Ela implicou também uma ênfase em encomendas que levou a importantes experiências no CET sobre a organização de atividades de encomenda.

As encomendas e todas as outras atividades do CET foram também afetadas de maneira significativa pela própria adoção pela NASA do sistema de administração matricial segundo o qual cada elemento de uma organização se situa numa interseção de influências de outros elementos e ele mesmo influencia vários outros. É um sistema que tende a reduzir a visibilidade da autoridade e a realçar o consenso como um modo operativo. A NASA adotou também a orientação **Programática** dentro da estrutura e do processo matricial.

O CET, devido a seu papel central na conquista da meta do primeiro pouso tripulado na Lua, é um teste do acerto da orientação da NASA. Como tal ele constitui um excelente estudo-modelo que não só demonstra o que acontece na prática com tais orientações administrativas como também lança luz sobre a natureza dos elementos-chaves dessas orientações.

A SUPERFÍCIE DE CONTATO ENTRE A NASA E O CET

O CET é, afinal, o que é basicamente devido à perícia administrativa de sua própria direção e à flexibilidade de seus próprios empregados. Contudo a filosofia administrativa global da NASA desempenha um papel-chave como moderador catalítico entre os diversos Centros Espaciais, incluindo

o CET porém incluindo também organizações importantes como o Centro Espacial Marshall, em Huntsville, Alabama e o Centro Espacial Kennedy, na Flórida. É a Central da NASA que, em última análise, atribui tarefas espaciais específicas aos vários centros e assegura a coordenação de um centro com o outro dentro de um programa determinado.

Além disso, o sistema matricial de administração no CET é paralelo ao sistema matricial da NASA. Esse próprio uso pela NASA do princípio matricial significa que as ordens finais da Central da NASA são formuladas somente depois de terem sido consultadas as diretorias e seções de programa no CET e em outros centros. Ele significa também que até certo ponto as diretorias do CET são inicialmente encorajadas a atuarem com considerável independência. A NASA serve assim para introduzir no processo de formulação de diretrizes considerações de longo prazo da estratégia do programa, incluindo aquelas baseadas nas realidades da política e dos orçamentos nacionais. Seu programa e documentos da missão servem também como meios para canalizar as funções de unidades determinadas do CET e fornece as linhas mestras para o controle pela cúpula dirigente do CET das operações do Centro.

O método pelo qual a NASA define funções e responsabilidades tanto dentro do CET como entre o CET e os outros centros, bem como a orientação subsidiária análoga pelo CET de suas próprias unidades, pressupõe que o CET é algo mais do que uma agre-

gação de organizações voluntárias lideradas e operadas por pessoas ativas e competentes. Ele pressupõe que a fluidez da concorrência é posta em ordem por uma direção que auxilia os homens a trabalhar como uma equipe.

AS FORMAS ORGANIZACIONAIS DO CET

O Centro de Espaçonaves Tripuladas está organizado tanto em termos de **administração funcional** como de **administração programática**. A organização funcional tem uma estrutura típica. Ela consiste de Diretorias responsáveis por: (1) Engenharia e Desenvolvimento; (2) Operações de Vôo; (3) Operações da Tripulação de Vôo; (4) Operações e Pesquisas Médicas; (5) Ciência Espacial e suas Aplicações; (6) Controle do Programa e Contratos; e (7) Administração. Cada uma delas funciona de maneira bastante autônoma e participa na medida necessária para atingir os objetivos globais do Centro.

A administração **funcional** proporciona uma direção profissional centralizada e monitoramento, avaliação e informação permanentes aos funcionários superiores do Centro a respeito de diretrizes e procedimentos em todo o âmbito do Centro e de práticas operacionais em uma dada área funcional. Em geral uma área funcional é uma disciplina profissional ou administrativa específica tal como Medicina, Ciência Espacial, Operações de Tripulação de Vôo, ou Controle de Programa e Contratos. Além disso essas unidades muitas vezes têm vínculos importantes com a comunidade

profissional em geral, da qual podem obter recursos para agir sobre problemas específicos.

Por outro lado, a administração **programática** é a que foi estabelecida e feita sob medida para um programa específico como o Apolo. Ela atua como uma atividade de administração geral dirigida a integrar as atividades de planejamento, controle, supervisão, engenharia e fabricação vinculadas com a produção do artigo final. Qualquer organização programática é um sistema temporário. A consecução de sua meta significa o término daquela organização determinada. O Administrador do Programa não possui qualquer linha **formal** de autoridade sobre as unidades funcionais do CET porém tem autoridade de determinação sobre a configuração dos elementos da missão.

Na operação administrativa do CET todo componente da organização é parte de um universo complexo. Os Diretores Funcionais e os Administradores de Programa são parceiros em uma aliança dirigida para o êxito da missão. Eles são impulsionados por pressões empíricas, bem como por dispositivos administrativos específicos, para cooperar em todas as fases do desenvolvimento e da execução do programa.

PRINCÍPIOS DE ORGANIZAÇÃO MATRICIAL DO CET

O conceito central que governa a tomada de decisões no CET é a administração matricial. Ela vê toda unidade da organização como um ponto de interseção de forças em competi-

ção, com cada parte dando expressão particular à meta global da organização. As decisões operativas são produtos da interação de unidades especializadas lutando por uma parcela dos recursos totais do Centro.

Entretanto, uma parte chave da administração matricial tal como exemplificada no CET é a presença de elementos com o poder de decisão precisa, capaz de congelar o diálogo da tomada de decisões em pontos *ad hoc*. Em lugar da hierarquia e da pressão para se conformar às diretivas de cima, o estilo de administração matricial do CET tenta substituir o impulso da unidade operadora pela expressão dentro de um clima de respeito mútuo unido em torno de pontos fundamentais.

Por conseguinte, o CET projeta a um só tempo um forte tom de competição entre seções de programa e diretorias e um sentido de unidade e objetivo comum. De um lado, mais do que é comumente verdadeiro em instituições governadas por conceitos tradicionais de administração hierarquizada, no CET o jogo é sempre aberto, o bolo está sempre sendo partilhado e as exigências de tempo e reputação são inexoráveis. Por outro lado, os elementos estruturados que unificam são suplementados pela força da liderança.

TENSÃO CRIADORA

Cada uma das diretorias do CET é uma área de tensão entre as forças de integração e de fragmentação que atravessam a organização total do CET. As técnicas da administração

do Centro são concebidas para realçar ambas essas tendências.

Tendências de desintegração derivam, por exemplo, da responsabilidade da Diretoria Médica de olhar pela saúde dos astronautas e de realizar experiências médicas nas missões. Analogamente, a Diretoria de Operações da Tripulação de Vôo precisa olhar pelo moral de meia centena de astronautas, todos homens altamente motivados cuja recompensa é o vôo espacial. E a Diretoria de Operações de Vôo é responsável por supervisionar uma missão em que a segurança da tripulação é primordial, em que as exigências de engenharia são pesadas, em que há um tempo limitado até para lidar com aspectos essenciais para a vida e a manutenção de uma trajetória exata. A Diretoria de Engenharia e Desenvolvimento é movida pela noção de ser a vanguarda dos pioneiros do vôo espacial, enfrentando os problemas de desenho de espaçonaves de uma forma imaginativa, antecipando novas modalidades de viagem espacial e de outras formas extra-terrestres acima e na superfície de luas e planetas, e aparando as enormes solicitações de outras diretorias em relação ao espaço. E a Diretoria de Ciência e Aplicações facilmente responde às pressões da comunidade científica no sentido de que seus interesses sejam representados no manuseio de experiências nas missões.

TÉCNICAS UNIFICADORAS

A administração superior introduziu uma quantidade de técnicas unificadoras no mundo de autarquias do Centro de Espaçonaves Tripuladas. Um dos

conjuntos-chaves de dispositivos de controle na administração do CET está confiado ao Diretor-Associado. A ele são atribuídas a responsabilidade pelo planejamento e direção global das atividades administrativas e de direção necessárias para dar apoio aos programas em andamento do CET. Ele é o principal assessor do Diretor e do Vice-Diretor do Centro no que se refere a administração global de programas e operações. Foram identificadas duas entidades organizacionais abrangidas por sua esfera de autoridade: (1) Controle de Programa e Contratos e (2) Serviços Administrativos e de Apoio Técnico. Essas unidades têm a responsabilidade de fornecer administração de contratos, funções de encomendas e outros tipos de apoio administrativo e técnico para o Centro.

O Diretor-Associado não toma decisões estratégicas nem estabelece configurações operacionais. Ao contrário, ele traduz diretrizes em dinheiro, material e pessoal. Ele o faz através do controle que tem sobre o orçamento total do Centro de Espaçonaves Tripuladas, funções globais de encomenda em um estabelecimento acentuadamente voltado para a administração de contratos e administração global de pessoal.

Uma outra técnica unificadora importante foi a atribuição às Seções de Programa de um papel superior na tomada de decisões. A missão Apolo é suposta, em última análise, ser mantida coesa pela Seção do Programa da Espaçonave Apolo (SPEA), cujo principal funcionário é o Administrador do Programa.

Um dos instrumentos básicos de coordenação usados pela SPEA é a Junta de Controle da Configuração da Espaçonave Apolo (JCC). Esta Junta está incumbida dos projetos de cada missão determinada em todos os aspectos — desde a forma e construção do módulo de comando e serviço até o desenho do equipamento de sustentação da vida fora do veículo e até a fixação dos parâmetros de tempo de cada missão. Os principais membros da JCC são os chefes das diretorias técnica do CET, eram alguns outros elementos-chaves também a integrem. O plano de uma missão é determinado pela JCC dentro dos limites impostos ao CET pela Central da NASA no Plano de Desenvolvimento do Programa Apolo (PDP) e é expresso em um conjunto de documentos de planejamento da missão que vão desde o Plano de Operações da Missão Apolo até o próprio Plano de Vão. Todos os aspectos da missão, de experiências científicas a procedimentos de cancelamento, são expressos nesses documentos de controle. O desenho de equipamento é aprovado em detalhes pela JCC. As decisões sobre desenhos e procedimentos básicos se seguem à apresentação à JCC em suas reuniões semanais por pessoal do CET ou representantes de organizações empreiteiras. Uma vez tomadas as decisões sobre desenho básico elas só podem ser modificadas por ação da JCC.

Qualquer pessoa que tenha assistido a uma reunião da Junta de Controle de Configuração não pode deixar de ficar impressionada pelo valor de uma reunião que faz o pensamento maduro e imaginativo de funcionários

superiores atuar sobre os aspectos operacionais essenciais de uma missão complexa. Contudo um princípio chave é o de que conquanto a JCC seja concebida como um meio pelo qual as opiniões de todas as seções e diretorias do CET possam ser, assim como as propostas específicas de empreiteiros, inseridas nas operações, a decisão final cabe ao Presidente da JCC (o Administrador da Seção do Programa da Espaçonave Apollo). Grupos de Controle de Configuração (GCC) específicos são constituídos para cuidar em maior detalhe de questões de configuração de equipamento. As modificações de equipamento ocorrem dentro de um conjunto de procedimentos de controle que permitem uma latitude considerável aos empreiteiros e aos GCCs na efetivação de modificações. Isso se aplica enquanto certos limites financeiros do custo das modificações não são ultrapassados e enquanto são respeitadas as especificações de peso e cronograma. Quaisquer destas modificações (custo, peso, cronograma) têm de ser aprovadas pelos Grupos de Controle de Configuração ou pela Junta de Controle de Configuração do CET. Sempre que as modificações de equipamento possam vir a causar impacto sobre o trabalho de outros Centros da NASA faz-se necessária a aprovação das modificações propostas pela Central.

Embora as funções básicas de planejamento da missão sejam responsabilidade das Diretorias de Operações de Vôo e de Operações da Tripulação de Vôo, os complexos inter-relacionamentos de todos os aspectos da missão indicam que o controle em nível superior do processo total deve ficar

com o Administrador do Programa da Espaçonave Apollo. Na realidade, porém, o sistema matricial modifica essa regra de concepção abstrata em um procedimento mais complexo. O Administrador controla todas as modificações que influiriam sobre os requisitos da missão, equipamento pesado ou leve, regras da missão, trajetórias, cronogramas, requisitos de propelentes e características de massas. Periodicamente são expedidos documentos de controle refletindo a configuração em vigor do equipamento da missão e o estado do planejamento. Outras juntas de configuração devem adaptar suas decisões a fim de refletir consonância com os documentos aprovadas pela JCC da Espaçonave Apollo. Divergências de opiniões são dirimidas durante as reuniões normais da JCC. Isso significa que, fora de uma faixa limitada de aspectos mínimos claramente discerníveis e dos quais o Administrador da SPEA pode dar conta, há todo um campo de problemas relacionados com a operação da missão no qual só pode haver acordo através de concordância entre pares.

A utilidade da JCC como um dispositivo de integração, coordenação, determinação e direção levou à constituição de comissões do tipo JCC em outros pontos do Centro de Espaçonaves Tripuladas, num esforço para colocar juntos elementos relevantes do Centro.

A ADMINISTRAÇÃO DE SUBSISTEMAS

A Junta de Controle de Configuração é ela própria uma expressão e extensão específicas da técnica matricial fundamental de administração

de subsistema. A principal característica desse dispositivo reside na responsabilidade operacional simultânea de certas subunidades de diretorias funcionais perante a chefia da sua Diretoria e perante a Seção de Programa. Por exemplo, a Seção de Projeto da Superfície Lunar, da Diretoria de Engenharia e Desenvolvimento, responde ao chefe desta Diretoria e ao Administrador da Seção de Programa da Espaçonave Apolo.

Uma variante da técnica de subsistema é a colocação de várias unidades lotadas com engenheiros na Diretoria de Ciência a fim de facilitar as comunicações entre a comunidade científica e os elementos de engenharia do CET.

LOCALIZAÇÃO CONJUNTA

Uma aplicação do princípio do subsistema é a técnica de localização conjunta. Há vários exemplos em que pessoal de diferentes diretorias engajadas em um determinado projeto do programa é instalado junto. Em vários casos, pessoal de empreiteiros é colocado nos mesmos escritórios dos funcionários públicos. Isso ocorre, por exemplo, no edifício em que está o Controle da Missão no CET, onde pessoal da "Philco Corporation" está instalado permanentemente ao lado de funcionários públicos especialistas em operações de planejamento de controle da missão.

Uma versão um tanto invulgar de localização conjunta foi exemplificada pela realização pelo Administrador do Programa da Espaçonave Apolo de

reuniões da JCC nos locais de trabalho dos principais empreiteiros do Apolo. Assim, por exemplo, foram feitas reuniões com a "North American" em Downey, Califórnia, a respeito do módulo de comando e serviço. Analogamente foram feitas reuniões sobre o módulo lunar na fábrica da "Grumman" em Bethpage, Long Island.

O "PACOTE DE TRABALHO"

Para assegurar ainda mais o fluxo de comunicações entre especialistas do programa e em engenharia, o CET desenvolveu o sistema do "pacote de trabalho". Embora as diretorias funcionais tenham alguns fundos orçamentários atribuídos diretamente, o grosso de seus recursos financeiros operacionais provem de acordos com as seções de programa para o fornecimento de apoio técnico específico. É responsabilidade das seções de programa ou, na verdade, de qualquer diretoria funcional convencer uma diretoria a trabalhar consigo no desenvolvimento de equipamento e chegar a um acordo muito parecido com o que seria estabelecido com uma firma empreiteira particular. Dessa maneira os recursos de uma diretoria como a de Engenharia e Desenvolvimento foram aplicados a problemas como o do mecanismo e técnica de atracação do módulo de comando e serviço com o módulo de excursão lunar.

Uma outra importância do sistema de "pacote de trabalho" no processo administrativo do CET está em que ele permite o monitoramento sistemático pelo Diretor do Centro do traba-

lho das diretorias em projetos do programa em termos de taxa de dispêndio de fundos, respeito do cronograma e qualidade de desempenho.

EMPRESÁRIOS MATRICIAIS

A administração matricial no CET é portanto um mundo de empresários individuais, cada um dos quais trabalha para atrair e reter talentos excepcionais. Cada um luta para garantir que seu grupo de homens é capaz de injetar suas próprias idéias específicas no desenvolvimento e execução de missões e programas dentro do quadro de diretivas amplas traçadas pela Central da NASA. Tudo isso está sujeito à coordenação e direção da chefia superior no CET e nas Seções de Programa.

Os críticos podem dizer que o sistema matricial do CET, fugindo às disposições hierárquicas tradicionais, pode funcionar e de fato funcionou devido às vastas somas que o povo norte-americano estava disposto a dar ao programa Apolo. É igualmente provável que esse sistema funcionou devido a que seu método de participação democrática e tomada de decisão por meio de negociação, qualificada pela previsão de uma firme tomada de decisão em determinados momentos e lugares, tudo mantido coeso por uma chefia experiente, é especialmente compatível com as modernas filosofias de administração. Preso a um objetivo nítido e a um sistema claro de administração de contratos, ele demonstrou ser um estimulante de inovações em um sistema de ordem fluida.

A FUNÇÃO DE ENCOMENDA — UMA APLICAÇÃO DO CONCEITO ADMINISTRATIVO DO CET

Desde seu início em 1961, a administração no CET foi orientada para progredir através de mudanças. Essa concepção é ilustrada pelo fato de que durante os oito anos de existência do Centro foram feitas dezessete reorganizações. Através dessas mudanças, a administração nunca hesitou em afastar-se da estrutura organizacional tradicional a fim de melhorar o desempenho funcional.

A função de encomenda serve como um exemplo de um desvio para uma disposição não-ortodoxa de organização industrial, embora não seja desconhecida em certas operações governamentais. A atual estruturação para encomendas foi concebida em 1967 pela administração do CET como meio de dividir a carga de trabalho e resolver problemas específicos. Antes dessa época, todas as atividades de encomendas estavam concentradas em uma divisão da Diretoria de Administração. A divisão subsequente de trabalho resultou em que os principais programas de pesquisa e desenvolvimento foram atribuídos à recém-criada Diretoria de Controle de Programa e Contratos. Os programas de apoio continuaram na Divisão de Encomendas dentro da Diretoria de Administração.

Pode-se dizer que a administração descartou a idéia de que o organograma tinha de ser um exemplo de livro didático e, em vez disso, simplesmente encarou a nova estrutura à luz de como se poderia melhor levar a cabo

a tarefa especial e invulgar com o pessoal disponível.

Havia duas razões para se adotar essa estrutura organizacional dividida. Em primeiro lugar, para possibilitar a alguns elementos do pessoal superior responsável por encomendas do CET concentrar-se em trabalho somente com os programas principais e livrá-los do trabalho relacionado com encomendas mais baratas ou menos complicadas. Havia sido descoberto que os contratos pequenos, de menor importância, continham problemas que, sob o sistema antigo, obrigavam a administração superior de encomendas a dispendar tanto tempo e esforço que os contratos importantes estavam recebendo atenção insuficiente. Essa estruturação foi, por conseguinte, um esforço para separar esses contratos menos importantes e tornar possível para o pessoal superior encarregado de encomendas concentrar-se nos programas mais custosos e complicados.

Em segundo lugar, a mudança foi feita a fim de alinhar mais intimamente as outras atividades da administração de recursos, incluindo orçamentação, análise de custos e elaboração de cronograma, com os principais contratos de pesquisa e desenvolvimento. Integrando-se essas funções em uma única organização, fez-se uma tentativa de estabelecer o controle no âmbito de todo o Centro da administração de todos os programas. A seção de Controle de Programa e Contratos apoia diretamente os principais programas de pesquisa e desenvolvimento do Centro na execução dessas especializações funcionais, e também servirá

como ponto focal para a análise integrada do estado do programa. Tal análise proporciona um meio melhor de correlacionar o estado dos principais programas da espaçonave com o esforço operacional requerido para apoiá-los e fornece um meio melhor para analisar as inter-relações dos mesmos.

A Diretoria de Controle de Programa e Contratos está encarregada da negociação e administração de contratos relacionados com os programas **principais** de pesquisa e desenvolvimento atribuídos ao Centro. A linha de relacionamento leva ao Diretor-Associado do Centro. Isso significa que, no que se refere a encomendas, a diretoria é responsável pelo estabelecimento, execução e controle de diretrizes relativas às atividades das seções de programa.

Tem havido exceções a esta regra e existe a pergunta sem resposta sobre o que é e o que não é um programa principal de pesquisa e desenvolvimento. Para ilustrar a divisão de trabalho, o módulo de comando e serviço da Apollo é um programa principal de encomenda a cargo da Diretoria de Controle de Programa e Contratos. As encomendas para esse programa incluem a cápsula espacial Apollo e seu equipamento de apoio. Por outro lado, a Divisão de Encomendas da Diretoria de Administração cuida de contratos que atendem ao Centro de Espaçonaves Tripuladas em itens como equipamento, suprimentos, pesquisadores científicos destacados etc. Estes dois exemplos são bem definidos e oferecem pouca dificuldade para serem corretamente situados

em cada um dos dois setores de encomendas. Entretanto, a Divisão de Encomendas da Administração também é responsável por programas principais **de apoio** no campo da pesquisa e desenvolvimento. Não há aparentemente linhas nítidas de distinção entre os programas de apoio e os que não o são, e entre os que deveriam ser atribuídos à Diretoria de Administração e os que deveriam ser confiados à Diretoria de Controle de Programa e Contratos.

PRÓS E CONTRAS DA FUNÇÃO DIVIDIDA DE ENCOMENDAS

As desvantagens são sentidas basicamente **dentro** dos dois grupos de encomendas e na maioria dos casos se referem a problemas de pessoal. Existe a possibilidade de que o pessoal encarregado de encomendas no grupo que cuida dos contratos menores, menos importantes, se sinta descontente por sentirem que a administração superior considera seu trabalho menos importante. É um fato que a divisão de especialistas em encomendas entre as diretorias diminuiu a flexibilidade no trato do pessoal. Há muito pouco deslocamento de especialistas de uma diretoria para outra. No treinamento se verifica às vezes uma duplicação de esforços e, em alguns casos, o perigo de ministrar treinamento partindo de pontos de vista diferentes.

Tanto a Central da NASA como os empreiteiros se encontram lidando com duas seções diferentes de encomendas no CET. As comunicações entre os dois grupos de encomendas são mais difíceis e emperradas do que

sob o antigo esforço único de encomendas. É possível criar-se uma situação em que o comprador de um dispositivo subsidiário não possui informação suficiente sobre o equipamento principal, o que torna mais difícil para ele maximizar seu esforço de compra.

O objetivo originário do estabelecimento da nova Diretoria de Controle de Programa e Contratos abrangia a meta de proporcionar às encomendas e à orçamentação um apoio que não seria completamente dominado pelo ponto de vista de uma seção de programa. Este era um objetivo difícil de atingir devido ao fato de que o pessoal que trabalhava em atividades relacionadas com encomendas na Seção de Programa não tinha qualquer responsabilidade direta para com o Diretor do Controle de Programa e Contratos. No caso do programa Apolo tentou-se uma solução parcial com a designação desse Diretor como Administrador de Contratos e Recursos na Seção de Programa da Espaço-nave Apolo, tornando assim esse grupo de pessoal diretamente responsável perante ele até onde estivessem envolvidas essas funções relacionadas com encomendas.

Embora haja desvantagens em se ter dois grupos de encomendas, a divisão de trabalho parece realmente ter seu mérito. Ela possibilita a concentração com pessoal de alto nível em programas principais e coloca junto funções importantes. Conquanto possam ser prejudicadas as comunicações entre o grupo de encomendas de contratos principais e o grupo subsidiário, há a compensação de melhoria nas comu-

nicações entre orçamento e análise de custos dentro de encomendas principais de pesquisa e desenvolvimento. Se os resultados parecerem superar as desvantagens, é bem provável que essa disposição peculiar seja mantida mesmo que o Centro de Espaçonaves Tripuladas possa sofrer outras mudanças de estrutura. A esta altura é ainda cedo demais para se avaliar plenamente os efeitos dessa modificação. Ela continua sendo uma questão controvertida.

EPÍLOGO

A Apolo 11 tem sido mencionada como o conjunto de equipamento mais complicado jamais concebido pelo Homem. A mente se atordoia quando

se tenta visualizar a configuração total desse empreendimento desde os milhões de peças de equipamento até o próprio vôo da missão, que abrange uma rede de comunicações de âmbito mundial. As dimensões administrativas da tarefa são impressionantes e não obstante, sob isso tudo, encontra-se um fator comum.

Este artigo tentou lançar luz sobre a magnitude dessa realização administrativa, observando algumas das inovações administrativas e chamando atenção para um segmento do esforço total. O segmento administrativo-gerecencial é talvez o menos atraente e é passível de ser encoberto durante a euforia da realização, mas ele desempenha um papel vital para essa realização.

Legislação e Automação (*)

HANS-JOACHIM VON OERTZEN

Ministerialrat, Bonn (Alemanha Ocidental)

Tradução de Araújo Cavalcanti

Fonte : *Révue Internationale des Sciences Administratives* — *International Review of Administrative Sciences*, 1971, Vol. XXXVII, n.º 3, Bruxelas, Bélgica

INTRODUÇÃO

- a) Uma legislação adaptada à automação
- b) A aplicação das leis
- c) A Lei

I. Possibilidade de automatizar a execução das leis

II. Algumas exigências de uma lei adaptada à automatização

- a) A estrutura lógica
- b) O carácter condicional ou não condicional da lei
- c) A base do cálculo
- d) A redução do número dos dados

III. Exemplos concretos com relação às diversas fases do processo

- a) A Reunião dos dados
- b) O processamento dos dados
- c) A decisão
- d) A documentação

(*) Adaptação francesa e atualização parcial de um estudo aparecido em 1969 (in "Deutsches Verwaltungsblatt", pp. 61/67) sob o título Automationsge-rechte als Voraussetzung der Automation. Faz-se referência apenas ao problema tal como ocorre na República Federal da Alemanha.

IV. Abordagem da automação no processo legislativo

V. Referências Bibliográficas

NOTA DA REDAÇÃO à Margem das Condições e Perspectivas do Emprego da Automação no Processo Legislativo.

As modernas técnicas do processamento automático de dados no âmbito da Administração Pública dos países mais desenvolvidos, em face dos avanços tecnológicos da eletrônica, não somente cresceram de importância, como, nestes últimos anos, sofreram um tremendo impacto decorrente da sua generalizada aplicação, e dos consideráveis aperfeiçoamentos recém-introduzidos. Trata-se de uma área extremamente especializada, na qual ocorrem, por assim dizer, diariamente, desenvolvimentos sofisticados, oriundos da denominada "explosão" dos conhecimentos interdisciplinares que convergem, — tanto do ponto de vista das pesquisas científicas puras, como no concernente à tecnologia aplicada, — para o fantástico e nebuloso mundo da cibernética e da informática, que já vem provocando, num cenário mundial de transformações aceleradas, os fenômenos identificados por Alvin Toffler como "The Future Shock" (O Choque do Futuro).

O artigo ora divulgado pela Revista do Serviço Público, de autoria de um consagrado analista alemão, Hans-Joachim von OERTZEN (Ministerialrat, Bonn), examina com extrema simplicidade, aspectos da aplicação prática das metodologias e técnicas da automação, no vasto campo do processo legislativo.

Suas considerações abrangem, de um lado, as possibilidades de elaboração de uma legislação adaptada à uma execução automatizada, e de outro, aspectos do processamento eletrônico de dados, com vistas às decisões colimadas.

O assunto, além de ser absorvente preocupação dos governos modernos constitui, ao mesmo tempo, um imenso desafio, teórico e prático, como fator de "aggiornamento" e permanente renovação dos serviços públicos e, muito especialmente, da mentalidade dos administradores, gerentes de projetos, dirigentes ou assessores categorizados.

A matéria, de há longa data, é objeto de intensas pesquisas e debates.

Assim é que, o IIAS — International Institute of Administrative Sciences, sediado em Bruxelas, — promoveu duas reuniões

especiais para análise, em profundidade, do problema: a) a Mesa Redonda de Opatija, na Iugoslávia, em 1957, que o examinou sob o ângulo teórico; b) a Mesa Redonda de Liège, na Bélgica, em julho de 1958. Nessa ocasião o estudo do problema das condições e perspectivas do emprego da automação nos serviços públicos evoluiu para uma tendência diametralmente oposta, ou seja, uma análise eminentemente prática, versando, inclusive, detalhes técnicos de instalação e funcionamento dos conjuntos eletrônicos, bem como indicações concretas relativas à formação ou adaptação técnica e intelectual do pessoal encarregado da "mise-en-oeuvre" dos programas de automação.

Na abordagem dos problemas vinculados ao processamento automático de dados no campo da legislação em geral, cabe uma referência especial à terminologia, para uma melhor compreensão no contexto global da administração.

A exatidão terminológica distingue, entre vocábulos e conceitos tão diversos como "mecanização", e "automação", por exemplo. "Automation" — esclarece o Webster's New World Dictionary of the American Language — "a manufacturing system in which many or all of the processes are automatically performed or controlled, as by electronic devices. "Automaton" — 1) anything that can move or act of itself. 2) a person acting in a mechanical way". Esta preocupação se refletia, de resto, nos vários relatórios encaminhados pelos países participantes das aludidas Mesas Redondas de Opatija e Liège. Cronologicamente, distinguem-se as seguintes etapas na organização do trabalho humano: "trabalho manual — mecanização — ciclo completo de operações — automação". Um simples trabalho na base de cartões perfurados não pode ser qualificado como "automação". A automação permitirá resolver um certo número de problemas, sem que se possa esperar, contudo, que a máquina seja capaz de, sozinha, equacionar ou avaliar estes problemas. Esta tarefa caberá sempre ao homem que permanece, de qualquer forma, incumbido de duas fases extremamente importantes do trabalho eletrônico: a **análise**, de uma parte; e a **programação**, de outra; — isto é, a transcrição, na linguagem das máquinas, do conjunto das operações a efetuar. Apesar das numerosíssimas aplicações da automação na administração em geral, a verdade é que ela ainda se encontra na adolescência, elaborando os seus princípios válidos. As experiências vitoriosas efetuadas, valem como "efeito-demonstração". Encontram-se especialmente neste caso as operações relativas aos pagamentos de salários, aposentadorias e pensões, seguro social, operações de contas na multiplicidade de suas formas, movimentação de correspondência,

tributação, cadastros, estatísticas, administração de pessoal, comunicações, serviços de telégrafos e telefones, inventários, fornecimentos, traduções, controles múltiplos e auditoria, serviços gráficos etc. e, como teria forçosamente de acontecer, a racionalização do processo legislativo.

Em conclusão, considerada por muitos, há apenas alguns anos, como uma utopia, e por outros, como uma etapa a mais no processo da mecanização, a automação aparece hoje como um elemento novo — indiscutivelmente revolucionário, — cuja força de penetração é tal que os Governos, as Empresas e Instituições, na órbita estatal ou empresarial, dos Países modernos, não mais podem se dar ao luxo de minimizar. A automação é uma pujante realidade concreta, irreversível, que ninguém mais poderá ignorar. O quadro abaixo, baseado nas indicações relativas à análise de 150 casos concretos, dá uma idéia objetiva e preciosas informações quanto às razões que motivaram, pela ordem, o crescente emprego da automação :

1. Aceleração das operações	16,55%
2. Supressão dos trabalhos de rotina	15,17%
3. Diminuição dos preços de custo	13,79%
4. Informações suplementares	11,79%
5. Aumento das possibilidades de ação	11,03%
6. Melhoria dos controles internos	9,37%
7. Acréscimo de segurança	8,96%
8. Falta de mão-de-obra; liberação de mão-de-obra qualificada; humanização do trabalho ...	7,14%
9. Experiência adquirida ou a adquirir	6,20%
	100,00%

Esse levantamento dispensa comentários adicionais e enfatizam os aspectos práticos (Cf. A Administração Pública e os Problemas de Automação, de Araújo Cavalcanti, in RSP, abril de 1959. O mesmo trabalho condensado in "La Scienza e La Technica Della Organizzazione Nella Pubblica Amministrazione", Anno VII, 1960, Gennaio-Marzo, p. 119/120, Roma).

INTRODUÇÃO

A elaboração de uma lei e a utilização dos computadores para sua execução têm constituído até agora duas operações distintas. Na hipótese de uma execução automatizada, a situação de direito, tal como resulta do texto legal deve ser considerada como fixada.

O processus de elaboração legislativa escapa inteiramente à ação daqueles que pretendem recorrer ao computador para sua aplicação. Ora, o **conteúdo** e a **forma da lei** condicionam a utilização do computador, sua rentabilidade e eficácia.

Torna-se, por conseguinte, desejável, que as necessidades de uma execução automatizada sejam tomadas em consideração **desde o estágio** inicial da elaboração dos textos, a fim de que se edite uma legislação adaptada à automatização.

Desde já torna-se necessário caracterizar ou definir com exatidão alguns conceitos e a terminologia adotada.

a) Uma legislação adaptada à automação

Correspondem às exigências deste critério as leis cuja execução, com a intervenção dos computadores, possa atingir ou obter os melhores resultados do ponto de vista da rentabilidade, da rapidez e da exatidão; sobretudo aquelas leis que, no conjunto, foram elaboradas de maneira que as possibilidades decorrentes do emprego dos computadores pudessem ser exploradas ao máximo.

A adaptação a ser efetuada não se limita apenas ao domínio técnico, nem se poderia pretender atingir a perfeição.

Convém levar em consideração todos os fatores, políticos ou outros quaisquer que, em numerosos domínios, são determinantes na **concepção**, **forma** ou **conteúdo** de uma lei, constituindo a otimização colimada uma função desses três fatores.

b) A aplicação das leis

Ela é a substância, o fato concreto das jurisdições, da administração e mesmo, no direito privado, dos interesses particulares. A não se levar em consideração esse fato, a automatização levanta problemas análogos: por exemplo, o pagamento da remuneração ou salário de um servidor apresenta-se como uma operação semelhante quer seja efetuado por uma empresa privada ou pela administração pública. Em nossa exposição situamo-nos na esfera de execução administrativa, (2) e insistimos quanto a necessidade de uma legislação adaptada à automação; todavia, nossas reflexões não são, por outro lado, destituídas de interesse para outras modalidades da aplicação das leis.

c) A lei

A noção exata é aqui tomada no sentido formal e material, como fundamento das regras aplicáveis, abrangendo igualmente regulamentos ou dispositivos administrativos subordinados. O que, por conseguinte, importa adaptar

à automação, é o conjunto integrado da legislação, tanto no sentido formal como no sentido material — a Lei, os regulamentos, os textos legais, em geral.

Do ponto de vista da execução pelos computadores, as diferenciações ou distinções entre as diversas espécies de normas gerais ou individuais, são destituídas de importância.

Essas distinções entre as normas jurídicas, por vezes sutis, não entram em consideração senão indiretamente, no sentido de que algumas são mais fáceis de modificar do que outras. Quando se fala de uma legislação adaptada à automação, tem-se em vista, desde logo, o conjunto de todas as disposições legais, regulamentares ou administrativas, sem consideração de sua natureza, como base de uma execução automatizada. Disso resulta que nossos propósitos concernentes à adaptação das "leis" (no sentido material e formal) à automação, são igualmente válidos para os regulamentos, as circulares administrativas, as instruções normativas e os atos administrativos individuais, porventura ocorrentes ou tomados na execução de uma lei.

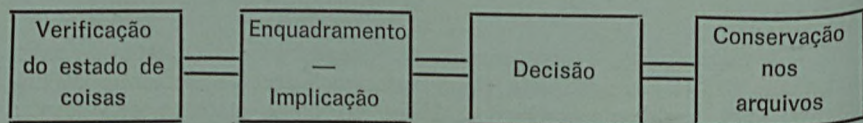
Tornam-se igualmente necessárias algumas indicações a respeito da metodologia e do desenvolvimento do processo.

O princípio diretor é, sempre, a submissão à norma. Uma norma legal no sentido material é concebida de maneira a permitir extrair ou obter **conclusões jurídicas** de uma **situação de fato**. Ao aplicá-la o jurista raciocina da seguinte maneira: preliminarmente verifica a existência de uma determinada **situação de fato** e a confronta com a norma, a fim de verificar se ela **corresponde, ou não**, a suas condições; em seguida ele decide se pode aplicar, na espécie, a norma, positiva ou negativamente.

A execução administrativa das leis, por sua vez, se opera em condições análogas e consoante uma metodologia intelectual semelhante, todavia enquadrada pelos processos eventualmente utilizados pelos diferentes órgãos.

Com efeito, a administração deve, em primeiro lugar, constatar um estado de coisas, uma **situação de fato**, confrontá-la com a norma aplicável e, em seguida, decidir, (favorável ou desfavoravelmente, de acordo com o resultado da confrontação). Em administração pública, encerrada esta "démarche", a decisão tomada se concretiza por escrito, conservando-se para registro o respectivo "dossier" que é, em seguida, armazenado nos arquivos.

Esquemáticamente, o processo é o seguinte :

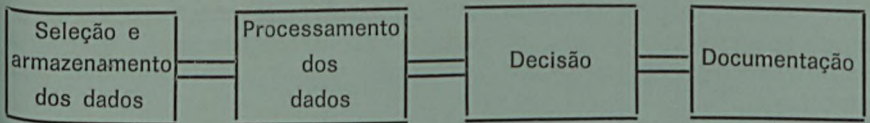


O processo automatizado de execução apresenta traços peculiares; em primeiro lugar, uma adaptação da lei em função das exigências do trabalho dos computadores, simultaneamente com a **tradução da linguagem da lei na linguagem da máquina**.

As operações para tal fim comportam três fases: a análise da lei; a programação em função dos resultados desta análise (com, eventualmente, uma experimentação limitada); e, finalmente, a execução mecanizada.

Esta última se efetua em condições semelhantes às da aplicação administrativa clássica. O ponto de partida é, obviamente, a verificação da situação de fato existente que implica ou pressupõe o armazenamento de dados. A confrontação é substituída pelo processamento eletrônico dos dados pelo computador, cujo resultado é a decisão. Os dados essenciais podem permanecer na memória do computador, formando, destarte, uma documentação substitutiva dos arquivos tradicionais.

O esquema será, portanto, o seguinte:



Estas diversas fases não são inteiramente automatizadas e subsiste uma parte do processamento manual, notadamente, na maioria dos casos, ao nível do armazenamento dos dados. Da respectiva proporção dos trabalhos mecanizados e manuais depende, entre outras conseqüências relevantes, a rentabilidade de uma execução automatizada. Isto não significa que esta seja a mais rentável e mesmo com o desaparecimento de todo o trabalho manual evidentemente esse objetivo colimado é o alvo que se busca atingir, principalmente quando se trata de operações repetitivas e de grande volume ou massa. Isto significa — na hipótese de leis comportando dispositivos de aplicação excepcional em casos raramente ocorrentes — que o recurso ao computador, ou seja, sua utilização nesses casos, deixa de ser rentável. Diante do exposto e por força das importantes despesas concernentes à programação e à memorização, torna-se, então, preferível, permanecer no trabalho manual; a automação tem os seus campos específicos de aplicação mais vantajosa.

1. Possibilidade de automatizar a execução da lei

Para a administração, a hipótese de trabalho deve ser a de que, em princípio, toda lei se presta à uma execução automatizada.

Embora isso não seja rigorosamente exato, por motivos técnicos e práticos, semelhante posição parece ser, no entanto, a mais eficaz para a

administração : é em cada caso emergente que a administração deverá avaliar ou medir, concretamente, as restrições à automatização. As limitações não deverão ser formuladas **a priori**; nem as atitudes a adotar deverão ser, da mesma forma, paralisadas, não se levando em conta senão o estado atual da técnica. Na verdade, o desenvolvimento dos computadores, demonstra, há mais de 20 anos que, freqüentemente, aquilo que ontem não se julgaria possível, hoje o é. As impossibilidades de ontem se transformaram nas realidades de hoje. A administração trabalha a longo prazo e deve ser sensível às potencialidades do progresso técnico. Bem entendido, mesmo que se admitisse, em princípio, a possibilidade de uma integral automação das leis, as soluções práticas permaneceriam de qualquer forma ligadas a dois fatores : **a estrutura da lei e a rentabilidade**.

A estrutura da lei pode ser condicional ou não condicional (3). Certas leis se prestam particularmente bem a uma execução automatizada : aquelas — de estrutura condicional — de que decorrem conseqüências jurídicas imperativas desde que certas condições sejam reunidas. As operações intelectuais da execução se assemelham às operações matemáticas ou lógicas das equações. Outras, pelo contrário, denominadas "não condicionais" são completamente insusceptíveis de uma tal execução : ou deixam uma ampla margem a apreciação casuística, ou comportam regras que não são automaticamente exeqüíveis.

A rentabilidade é sempre um fator decisivo. É a razão pela qual os computadores são prioritariamente utilizados para trabalhos repetitivos e de massa, difíceis de serem manualmente executados e que, de outra forma seriam de execução impraticável em prazos mais ou menos curtos. A rentabilidade torna-se então evidentemente imperativa. Ao contrário a não-rentabilidade da automatização das leis de **aplicação ocasional** que comportam complicados dispositivos de emprego episódico, é da mesma forma patente.

II. Algumas exigências de uma lei adaptada à automatização

Certos fatores são determinantes para a automatização mas apresentam, por outro lado, freqüentemente, um interesse que vai muito além desta preocupação imediata. O principal cuidado consiste em eliminar defeitos, omissões, distorções que possam impossibilitar a automatização ou reduzir à nada sua rentabilidade. Nesse contexto, devem ser considerados entre outros fatores, os seguintes :

a) A estrutura lógica

Tanto no concernente à redação como à apresentação da lei, a estrutura lógica é uma condição fundamental da automatização (4).

As distorções ou defeitos aparecem no preciso momento da análise do texto preliminar a uma eventual execução automatizada, sendo, nesse caso, demasiado tarde para remediar.

Seria, portanto, aconselhável empreender essa análise desde o início, a fim de descobrir e corrigir a tempo, no momento oportuno, os erros ou distorções, na ocasião em que o texto ainda não é senão um esboço ou anteprojeto. Nesse estágio, é igualmente possível fazer experiências de programação e, ao mesmo tempo, controlá-las, pela simulação, a fim de identificar dificuldades que posteriormente poderiam se revelar bastante onerosas.

Pode-se citar como exemplo de legislação bem adaptada à automação a lei alemã preparatória do recenseamento da população em 1970 (5), que permitiu, **antes da adoção do texto definitivo**, simulações e estudos metódicos garantindo uma aplicação adequada.

A adaptação à automatização pode acarretar o abandono das práticas tradicionais na economia das leis. Por exemplo, se o exercício de uma determinada atividade é submetido a uma autorização, as condições exigidas para sua concessão são, muitas vezes, deixadas na sombra: indica-se somente as razões pelas quais ela deve ou pode ser recusada. Não é senão indiretamente que se pode deduzir do exame destas razões as condições da concessão. Pode-se indagar se para a adaptação à automatização, não seria preferível agir inversamente, isto é, definir previamente as condições da outorga, justificando-se a recusa pelo único fato de elas não estarem reunidas.

b) O caráter condicional ou não condicional da lei

Este elemento já foi evocado com relação às possibilidades da automação. Contudo, distinguindo-se entre as leis "condicionais" e "não condicionais", não é preciso limitar ou restringir o exame da lei ao sentido formal e material. Quando uma lei (não condicional) deixa uma margem de julgamento na sua aplicação, é preciso ficar atento à medida na qual a livre apreciação pode ser limitada pelas disposições administrativas de execução. Com efeito, é neste nível que se editam ou expedem, freqüentemente, instruções tão pormenorizadas que um conjunto não condicional formado pela lei, o regulamento e a regra administrativa, pode ser, na prática e na realidade, uma lei condicional.

c) A base do cálculo

Em toda lei e qualquer lei em virtude da qual se concedeu ou se exigem prestações em numerário, a qualidade da base do cálculo é primordial (6): sua clareza, sua apresentação, e sua lógica podem ser determinantes no que se refere aos custos de uma execução automatizada. Isto é válido tanto para as novas leis como para as modificações de textos anteriormente inadaptados.

Para as novas leis, seria preciso vigiar no sentido de que, na medida do possível, a base de cálculo corresponda às exigências de uma execução pelos computadores. Até agora esse cuidado não tem sido a regra, mas uma exceção.

Os parâmetros e critérios contidos nas leis são estabelecidos, quase sempre, segundo determinadas fórmulas. Quando elaboradas com precisão estas fórmulas podem facilitar, enormemente, a execução automatizada (7): se a fórmula for exata e uniformemente aplicada, não será mais preciso memorizar todo o conjunto, sendo bastante a memorização da fórmula, o que aumenta a rentabilidade da execução.

A adequada divisão dos montantes anuais ou mensais ocasiona problemas especiais. Para a adaptação à automatização, fica-se adstrito à uma aproximação: o dia é o trigésimo de um mês, ou o 365.º de um ano. Mais ainda, será preciso que a divisão seja possível, por exemplo, por mês. Um caso de adaptação à automatização neste sentido é o fornecido pelo ligeiro aumento (de DM 562 a 564) na lei alemã do imposto sobre a renda do montante das despesas profissionais para os assalariados, aumento efetuado a fim de tornar o total divisível por doze. Ao ensejo da modificação de leis acarretando prestações do Estado, a adaptação da base do cálculo é particularmente importante. Frequentemente, não se poderá modificar a base original, mas poder-se-ia pesquisar uma solução facilitando a automatização ou tornando-a praticável. Um exemplo pode utilmente ilustrar este aspecto. Houve, recentemente, na Alemanha, uma modificação relativamente importante nas remunerações da função pública federal, enquanto se aguardava a entrada em vigor de outras recentes disposições. O aumento correspondente das pensões pode ser calculado de uma maneira tradicional a partir da reclassificação, segundo determinadas regras, dos beneficiários das respectivas aposentadorias, nos diversos níveis ou graus. Este método implica, para a administração das pensões, em um trabalho considerável, por isso que será preciso, na maioria dos casos, processar novamente os "dossiers". Uma solução adaptada à automatização deveria se apresentar de uma maneira diversa. Poder-se-ia, por exemplo, calcular até a idade da aposentadoria, as probabilidades de carreira e de remuneração dos funcionários, **antes e depois** da entrada em vigor dos novos textos. Confrontando-se os resultados, obter-se-ia um dado-base para o aumento proporcional das pensões.

Um caso particular é o das leis corretivas ou modificadoras aumentando as prestações do Estado com efeito retroativo. Isto acarreta despesas excessivas de cálculo como o sublinhou von Berg (8). Uma solução para a execução automatizada seria a de não prever o aumento senão para o futuro, enquanto que para o passado pagar-se-ia uma importância avaliada de acordo com as bases fixadas pela lei corretiva.

d) A redução do número de dados

As leis que reduzem o número dos dados na aplicação geral da legislação são as que melhor se adaptam às necessidades de uma utilização racional da automação. Cogita-se, como exemplo, da utilidade de uma lei introduzindo um número nacional de identidade para cada indivíduo. Todas as vezes que se deve tratar das questões individuais (por exemplo, direito fiscal, impostos, pensões etc.) é preciso indicar e memorizar o nome, prenome, o local e data do nascimento, o endereço, o estado civil etc., da pessoa interessada. A utilização uniforme do número nacional de identidade simplificaria grandemente as coisas, admitindo-se, no caso, que bastaria interrogar o computador que forneceria, de imediato, os dados armazenados na sua memória.

III. Exemplos concretos com relação às diversas fases do processo

a) A seleção e armazenamento dos dados

Acentuou-se que neste nível a parte do trabalho manual era geralmente a mais importante. O legislador pode contudo atuar de maneira a reduzir essa parte.

Tradicionalmente, cada lei utiliza certas definições e uma terminologia própria. Algumas vezes, diversas leis contêm noções ou mesmo dispositivos idênticos, sem sistema de referência comum e nesse caso é preciso interpretá-las de acordo com o seu contexto. O Tribunal Administrativo Federal (Alemanha) não admite a revisão de julgamentos divergentes, em razão da interpretação diversa de dispositivos idênticos, em duas leis distintas (9). Depois da modificação da disposição sobre a admissão da revisão nos negócios concernentes aos funcionários, ou de seu interesse, o referido Tribunal estendeu essa jurisprudência aos casos de dispositivos idênticos nas leis que regem a função pública nos diversos Länder (10). Uma solução adaptada à automatização consistiria em evitar dispositivos idênticos e em trabalhar, na medida do possível, com conceitos excluindo divergências de interpretação.

A referência aos conceitos e definições de outras leis é particularmente importante quando a execução destas leis já é automatizada. Torna-se, então, desnecessário criar noções novas. Por exemplo, o conceito de "renda", "receita", não se emprega unicamente em matéria de impostos, mas em numerosas leis em que a prestação do Estado é influenciada pelo nível dos recursos do beneficiário. Uma adaptação à automatização seria realizada se se adotasse uma única definição, por exemplo, a da lei do imposto sobre a renda. Isto evitaria complicações e operações inúteis.

Uma simplificação da constatação das situações de fato e, conseqüentemente, do armazenamento dos dados, pode, igualmente, resultar de modifi-

cações de fundo. Por exemplo, as dificuldades na área do direito federal da função pública, oriundas da distinção operada entre o acidente de trabalho e o acidente comum, foram evitadas no Estatuto do Pessoal do Conselho da Europa pela supressão dessa distinção. Paralelamente a esta supressão, operou-se, por outro lado, uma distribuição proporcional às regras quanto aos encargos das cotizações do seguro-acidente entre o Conselho e seus agentes. Soluções análogas poderiam conduzir dessa maneira a processos simplificados e, em consequência, passíveis de uma melhor adaptação à automatização.

b) O processamento dos dados

Muito já se falou acerca da importância da redução da parte do trabalho manual a fim de explorar ao máximo as possibilidades dos computadores e a incidência da concepção da lei a tal respeito. Eis aqui mais um exemplo preciso.

O pagamento das remunerações e salários, na função pública comporta uma fase de cálculo dos respectivos montantes e uma outra de liquidação. O montante devido é função do grau e de uma certa escala, considerando-se a antiguidade ou tempo de serviço como fator determinante. O cálculo do tempo de serviço remunerado, previsto na lei federal, é o resultado de um complicado processo, alguns períodos de serviço sendo contados, direta ou indiretamente, por absorção. A absorção é determinada por um ato administrativo especial da mais alta autoridade hierárquica competente para o agente, com participação do ministro federal do Interior. Estas decisões particulares escapam, em uma larga medida, ao processamento mecânico, e não é senão depois, que a liquidação pode ser inteiramente confiada ao computador. Uma solução de adaptação à automação seria, por exemplo, renunciar ao cálculo individual adotando-se um ponto de referência fixo (uma certa idade ou a data de entrada no serviço público). Ampliar-se-ia, então, consideravelmente, a parte automatizada das operações.

Numerosas leis, por outro lado, prevêm que uma decisão não pode ser tomada senão mediante autorização ou aprovação da autoridade superior, ou mesmo da autoridade federal.

Isto é sempre uma complicação processual, mas, no caso de uma execução automatizada, pode obstaculizar ou anular inteiramente a rentabilidade. Seria então preciso vigiar no sentido da implantação de critérios a fim de evitar a inútil inclusão, sem maiores razões, de dispositivos deste gênero.

Um outro aspecto vincula-se ao regime da verificação das contas que comporta, antes que a decisão seja tomada, um exame prévio. Esta verificação preliminar não é mais concretamente possível no seio de um processo automatizado. Poderia ser substituída pela experimentação do programa que deve,

evidentemente, retomar as garantias oferecidas, em caso de processamento manual, pela verificação prévia. Este exemplo basta para demonstrar que a extensão da execução automatizada das leis tornará necessária uma considerável transformação dos dispositivos referentes ao orçamento e à contabilidade.

c) A decisão

A decisão, intervindo ao cabo de um processamento automático, levanta numerosas questões jurídicas (11), que se relacionam com a forma exterior da decisão, interessando particularmente a administração. A decisão automatizada não é, por razões técnicas evidentes, assinada. Um agente não pode mais assumir a responsabilidade da conformidade do ato administrativo apondo-lhe sua assinatura. Tem-se admitido que uma tal decisão não seja mais assinada e o fato foi formalmente consagrado na lei de processo administrativo do Schleswig-Holstein (12).

Pode-se, contudo, perguntar se uma lei federal não deveria dispor, no plano geral, que as decisões automatizadas não exigem nenhuma assinatura. Com efeito, uma decisão judiciária indo ao encontro da prática até aqui seguida pela administração teria como resultado bloquear a máquina.

Um problema análogo se coloca no tocante à ortografia dos nomes dos destinatários. Até o momento, os computadores não podem imprimir as vogais munidas de um trema, cujo emprego na língua alemã é freqüente. Deve-se substituir as letras *ae*, *ue* e *oe*. A legislação consagra em benefício do destinatário o direito à transcrição absolutamente correta de seu nome. Seria preciso examinar a oportunidade de uma adequada solução para os casos relativos ao mencionado problema. O fundamental é que a decisão automatizada, imprimida pelo computador, tenha um conteúdo compreensível — que todos possam ler sem dificuldade. Isto pode acarretar um aumento na composição dos custos. Trata-se, porém, de uma exigência prática cujo atendimento evitará as habituais recriminações, protestos ou críticas contra as decisões desse tipo.

A utilização de números índices somente deveria ser levada em consideração na medida em que se tenha certeza de que os destinatários podem interpretá-los claramente; no caso contrário será preferível a adoção de um texto completo e não codificado. E isto é possível ao nível da programação. Conviria no entanto examinar a possibilidade de uma consagração legal do princípio.

d) A documentação

No processo administrativo tradicional, a conservação dos dossiers nos arquivos corresponde a uma eventual necessidade de verificação ou de estudos de caráter histórico. No processo automatizado, a memorização dos dados

relativos aos casos particulares, no âmbito da documentação corresponde a necessidades mais vastas: utilização para orçamentos, estatísticas, análises de conjunto etc. A esse respeito tem se insistido acerca da importância assumida pelo intercâmbio dos dados, notadamente no concernente à identificação das pessoas.

Quanto à documentação (13), uma legislação adaptada à automação deve atender aos critérios de exatidão e de clareza dos conceitos utilizados. Já se disse algo sobre o assunto mas é preciso insistir. Por exemplo, o vocábulo "Amt" apresenta acepções completamente diferentes na legislação relativa à função pública, no direito orçamentário e no direito municipal. Bem entendido, é duvidoso que se possa desenvolver uma linguagem jurídica na qual cada noção tenha exclusivamente um único significado, o que, certamente, eliminaria toda a confusão.

É preciso admitir o fato de que muitas noções idênticas apresentam significados diferentes, mas, para efeito de uma legislação adaptada à automação, deve-se continuar a envidar esforços, na medida do possível, no sentido de não mais introduzir tais noções, erradicá-las, ou, pelo menos, reduzi-las nas leis existentes.

IV. Avaliação e exame da automação no processo legislativo

A adaptação colimada pretende a utilização dos computadores nas melhores condições possíveis e não apenas objetivar uma exploração sistemática e máxima, da técnica. Para a administração, a automação não é um fim em si, mas um meio que lhe permite expandir seus encargos e melhorar sua execução. A adaptação à automação no processo legislativo embora essencial é apenas um fator entre outros a serem considerados. No momento da elaboração de um anteprojeto num determinado ministério são principalmente as necessidades da matéria ou problema em causa que deverão ser harmonizadas com as exigências da adaptação ao processamento automatizado. No estágio parlamentar ulterior, são os argumentos políticos os preponderantes. Todavia, mesmo nessa fase será preciso tentar harmonizá-los com uma solução adaptada à automação.

A maior dificuldade consiste freqüentemente na tentativa de compatibilizar a solução colimada com os objetivos de caráter técnico ou político que a ela se opõem. Somente se poderá chegar a uma situação satisfatória se os argumentos políticos ou técnicos convergirem no mesmo sentido.

Parece evidente que para o êxito da adaptação ao processamento automatizado da legislação, como um fator essencial de sua eficácia, todos os que nele tomam parte deverão modificar seus respectivos métodos de trabalho, o que, por sua vez, implicará em uma radical mudança de mentalidade.

Um projeto de lei adaptado à automação contém regras que escapam ao compromisso e por via de consequência, à manipulação; uma decisão política não poderia alterá-las sem que a estrutura lógica de todo, ou de parte do texto, não seja transformada, sacrificando-se, assim, a possibilidade da própria execução automatizada. Certamente pode-se discutir e modificar o fundo ou a substância das proposições legislativas, mas, nesse caso, deve-se instituir uma outra estrutura lógica que não possa ser objeto de manipulações. Em política, o que sobretudo importa, é o resultado, e é ele sempre objeto de discussões e de eventuais compromissos. No que se refere à discussão de projetos de lei adaptados à automação, sob este ângulo, a comparação com a matemática mostra que o debate deve se deslocar dos resultados para as premissas que a elas conduzem. Se as premissas são admitidas com o apoio da maioria, o resultado se impõe forçosamente e não mais pode ser objeto de um compromisso. Se, por exemplo, o aumento do custo de vida for uma determinante na regulamentação uma questão financeira e se o índice dos preços subiu de 4%, por exemplo, este resultado não pode mais ser manipulado. Pode-se, contudo, indagar se a nomenclatura dos elementos entrando no cálculo deste índice foi corretamente constituída. Uma decisão sobre a inclusão dos aluguéis, por exemplo, com uma componente da estrutura dos custos provoca uma mudança das premissas e obter-se-á, então, um outro resultado matemático diferente de 4%. Quem desejar, no curso do processo legislativo, modificar ou substituir um projeto adaptado à automação, deve considerar a mudança com relação ao antigo processo.

A necessidade de adaptar a legislação à automação não se satisfaz unicamente com as diretrizes das novas leis e com supressão das dificuldades encontradas quanto a execução pelos computadores. Sem dúvida estes são objetivos primordiais e imediatos, mas não são os únicos. A adaptação do conteúdo e da forma de todas as leis deve ser o objetivo a longo prazo, o que torna necessária uma revisão progressiva de todas as regras jurídicas. A ação a empreender será tanto mais exequível quanto mais se integrar no processo de elaboração dos textos desde o começo. A maior parte dos projetos de leis são de origem governamental, os textos sendo preparados nos ministérios. Se o anteprojeto ministerial opera já uma adaptação à automação — devidamente justificada na exposição de motivos — ter-se-á dado um grande passo. É portanto lógico começar pela soma das experiências e dos conhecimentos em matéria de execução automatizada para, em seguida, difundir os resultados e princípios da nova legislação adaptada. O que, aliás, já se fez na Baviera onde "princípios provisórios para a redação dos dispositivos adaptados à automação" foram baixados pelo governo e publicados no Diário Oficial de 5 de novembro de 1969. A importância de tais princípios ultrapassa o estreito quadro geográfico no qual foram editados, porque definem exigências que, anteriormente, eram ou permaneciam incertas. São princípios que se dirigem a todos os participantes do processo legislativo, e notadamente aos parlamentares, no que diz respeito à elaboração das leis adaptadas à automação. Medidas ou

"princípios", exclusivamente referentes ao meio governamental e administrativo, não bastam. Convém, antes, desenvolver e generalizar a tomada de consciência do problema entre todos os que participam do processo legislativo. Isto será ainda mais difícil na medida em que, por força da democratização, participem do processo meios ou círculos extra-parlamentares. As tendências dos participantes leva-os a vincular os problemas da redação dos textos adaptados à automação aos aspectos puramente formais, de tal sorte que estes problemas se diluam diante de outras considerações. O remédio será, portanto, um consenso geral de aceitação da automação na vida administrativa e uma maior difusão das suas consequências para a legislação.

V. Referências Bibliográficas

- (1) — Comparar von Berg, Automationsgerechte Rechts und Verwaltungsvorschriften, Köln & Berlin, Grote-Verlag, 1968; Klug-Fiedler, Deutsche Rentenversicherung, 1964, p. 259; von Oertzen, Automationsgerechte Gesetzgebung, em "Moder Mittel des Verwaltungshandelns", Godesberger Taschenbuch Nr. 6, 1970; Raisch, Juristenzeitung, 1970, p. 433; Simitis Informationskrise des Rechts und Datenverarbeitung, Karlsruhe, Verlag C. F. Muller, 1970.
- (2) — Comparar, de modo geral: Bull, Verwaltung durch Maschin Köln & Berlin, Grote-Verlag, 1964; Klug, Juristische Logik 3. Aufl., Berlin u.a., 1966, pp. 157 ss.; Luhmann, Recht und Automation in der öffentlichen Verwaltung, volume 29 da série da Escola de Altos Estudos Administrativos de Spire, Berlin, 1966; Simitis, Automation in der Rechtsordnung, série da "Juristische Studiengesellschaft", Karlsruhe, 1969; Zeidler, Ueber die Technisierung der Verwaltung, Karlsruhe, 1969; os relatórios do governo federal de 7 de outubro de 1968 (Bundestagsdrucksache, V/3355) e de 17 de abril de 1970 (Bundestagsdrucksache, V/648) dão informações sobre o emprego dos computadores na administração.
- (3) — Luhmann, Recht und Automation in der öffentlichen Verwaltung, p. 36.
- (4) — Podlech, Der Betriebs-Berater, 1968, p. 108.
- (5) — De 28 de abril de 1967 (Bundesgesetzblatt, I, p. 506).
- (6) — von Berg, Automationsgerechte Rechts-und Verwaltungsvorschriften, pp. 80 ss.
- (7) — O quadro do imposto de renda se organiza desta forma.
- (8) — Automationsgerechte Rechts-und Verwaltungsvorschriften, p. 78.

- (9) — Decisões do Bundesverwaltungsgericht, volume 16, p. 53.
- (10) — Decisões do Bundesverwaltungsgericht, volume 27, p. 155.
- (11) — Comparar a discussão anexada ao estudo de Zeidler Ueber die Technisierung der Verwaltung, en particulier Bull, Verwaltung durch Maschinen, pp. 65 ss.
- (12) — § 108 Abs. 3, Landesverwaltungsgesetz de 18/04/1967 (Gesetz und Verordnungsblatt, p. 131).
- (13) — Fiedler, Neue Juristische Wochenschrift, 1968, p. 273; Gerstenkorn, Zeitschrift fur das Post-und Fernmeldewesen, 1968, p. 550.

O TRIBUNAL DE CONTAS
UNIÃO E A REFORMA ADMINISTRATIVA

DOCUMENTAÇÃO DA R S P

Monografias da "Revista do Serviço Público"

O Tribunal de Contas da União e a Reforma Administrativa é um dos trabalhos premiados e recomendados à publicação pela Comissão Julgadora do Concurso de Monografias da REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO, realizado em 1969. Trata-se de um estudo crítico-comparativo do Tribunal de Contas da União antes e depois da Reforma Castelo Branco (Decretos-leis n.ºs 199 e 200, de 25 de fevereiro de 1967), vazado em linguagem objetiva e correta, bem documentado e contendo observações que demonstram amplo conhecimento daquela colenda instituição. As críticas e sugestões que oferece podem ser discutidas ou refutadas, em outros enfoques, mas constituem inegável contribuição para quem queira aprofundar-se na matéria.

O Concurso de Monografias da REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO foi criado em 1968, visando contribuir para o enriquecimento da bibliografia dirigida ao aprimoramento técnico e intelectual do funcionalismo público, bem como para estimular a elaboração de estudos atualizados no campo da Administração. Foi realizado, nos dois anos seguintes, com resultados que ultrapassaram as melhores expectativas de seus organizadores: nu-

merosos trabalhos, apresentando conteúdos de grande utilidade para o melhor conhecimento da problemática administrativa, sobretudo no que se refere ao aperfeiçoamento dos recursos humanos, com o apresentado neste volume, foram submetidos às Comissões Julgadoras, receberam prêmios e, à medida que são editados, resultam em significativa repercussão.

Tendo concorrido com o pseudônimo de **Observador**, o autor de **O Tribunal de Contas da União e a Reforma Administrativa**, Lincoln Teixeira Mendes Pinto da Luz é funcionário do T.C.U. e professor da Fundação Educacional do Distrito Federal, em decorrência de aprovações em concursos; bacharel em Direito, tem servido como Assessor ao Ministro-Relator das Contas do Governo, à Comissão de Ministros instituída para a reforma das Normas Regimentais do Tribunal de Contas da União e ao Grupo de Assessoramento do Ministro-Relator das Contas do Governo; nasceu no Rio de Janeiro, Estado da Guanabara, e reside em Brasília, Distrito Federal.

A Comissão Julgadora do Concurso de Monografias da REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO de 1969 foi composta pelos seguintes membros: Dr. Ibe-

rê Gilson, Ministro-Presidente do Tribunal de Contas da União; Secretário Luís Fernando do Coutto Nazareth, do Ministério das Relações Exteriores; Dr. João Gonçalves de Araújo Netto, do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral; Engenheiro Ru-

bens d'Almada Horta Porto, do Ministério da Justiça; Professor Benedito Silva, da Fundação Getúlio Vargas; Dr. Tomás de Vila Nova Monteiro Lopes, Assistente Jurídico do DASP; e Professor Araújo Cavalcanti, Diretor da REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO.



LINCOLN TEIXEIRA MENDES PINTO DA LUZ

SUMÁRIO: 1. — A COMPETÊNCIA TRADICIONAL DO TRIBUNAL DE CONTAS SOB O PRISMA DA LEGISLAÇÃO EM VIGOR. 1.1 — Fiscalização dos atos relativos à realização de Despesa. 1.2 — Fiscalização dos atos atinentes à arrecadação de Receita. 1.3 — Julgamento das Tomadas de Contas de administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos. 1.4 — Julgamento dos atos de concessão de aposentadorias, reformas e pensões. 1.5 — Emissão do Parecer Prévio e elaboração do Relatório sobre as contas do Governo. 1.6 — Autogoverno. 1.7 — Edição de regras normativas. 1.8 — Propositura de medidas legislativas. 1.9 — Oferecimento de resposta a consultas formuladas por órgãos fiscalizadores. 2. — A NOVA COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. 2.1 — Controle do Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal e do Fundo de Participação dos Municípios. 2.2 — Controle de entrega a unidades intra-estatais de importância deduzidas da arrecadação federal e fiscalização da aplicação dada a esses recursos. 2.3 — Julgamento das Tomadas de contas referentes a auxílio recebido da União por Estados e Municípios. 2.4 — Julgamento das prestações de contas de Partidos Políticos. CONCLUSÃO. SUGESTÕES. BIBLIOGRAFIA. LEGISLAÇÃO.

INTRODUÇÃO

Em matéria de controle das atividades da Administração Federal, a Lei de Reforma Administrativa (Decreto-lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967) não foi, de modo algum, abrangente, pois se limitou a editar normas genéricas, quase programáticas, no capítulo especificamente dedicado ao controle, além das regras esparsas, que, a esse respeito, aqui e ali, repontam ao longo de seus duzentos e quinze artigos.

Não se deve tal fato, absolutamente, ao pequeno apreço de seus autores pela importância da fiscalização no cômputo geral da Reforma.

Muito ao contrário: a tal ponto valorou o Governo o papel representado pelo controle, que decidiu fazer vir a lume, juntamente com a Lei de Reforma propriamente dita e, até, na mesma data, a nova Lei Orgânica do Tri-

bunal de Contas, que outra coisa não é senão uma lei especial voltada para a reestruturação do sistema de controle financeiro e orçamentário da Administração Pública brasileira.

Consciente mostrou-se, pois, o Governo de que o controle, embora não seja atividade-fim do Serviço Público, é atividade-meio cujo eficiente desempenho se apresenta como pré-requisito para o bom desenvolvimento de toda gestão administrativa.

O presente trabalho se distribuirá por duas etapas que não se confundem, antes se completam.

Na primeira, procuraremos estabelecer paralelo, quer entre as funções do tradicional e do novo Tribunal de Contas, quer entre os meios e processos a seu alcance, para o adequado exercício dessas funções, à luz, respectivamente, da legislação revogada e do ordenamento jurídico hoje em vigor. Nosso propósito será o de verificar se, com sua atual competência, possui o Tribunal condições para cobrir todo o campo anteriormente abarcado por sua ação fiscalizadora.

No segunda etapa, estaremos preocupado em evidenciar e esquematizar as novas atribuições cometidas à nossa mais alta Corte de Contas para legislação há pouco editada.

Confrontadas as funções deferidas ao Tribunal de Contas da União por sua recente Lei Orgânica, pela Lei de Reforma Administrativa e pela Constituição de 1967 com aquelas que exercia essa Corte até o advento da mencionada legislação, uma conclusão avulta inelutável: os dois sistemas jurídicos, o revogado e o vigente, se embasam em concepções filosóficas que, embora nitidamente diferenciadas, estão voltadas para uma só meta.

O sistema anterior tinha raízes lançadas no tradicional e provado modelo das Cortes de Contas rígidas, com competência perfeitamente delineada, em posição de órgão de cúpula, ao qual, por força de lei, haviam de ser encaminhados todos os atos de receita e despesa, para que fosse atestado, ou não, o seu exato enquadramento aos parâmetros constitucionais e legais.

O ordenamento jurídico atual se extrema do revogado, por ter ido informar-se na outra corrente que, no campo doutrinário e no do direito positivo, disputa a palma à dos Tribunais de Contas.

Sabe-se serem duas as principais vertentes filosóficas em que se estribam os sistemas de supervisão dos atos de execução do Orçamento Público, em todos o quadrantes do universo: a de base legislativa e a de assento jurisdicional.

Preconiza a primeira o cometimento da missão de velar pela fiel execução da Lei Orçamentária e dos atos de administração das finanças públicas

à responsabilidade singular de um funcionário de nomeação e demissão a nuto do Parlamento. A esse funcionário incumbe, paralelamente, manter-se em permanente e estreito contato com o Legislativo ou, mais precisamente, com uma Comissão especial desse Poder, a fim de pô-lo ao corrente de irregularidades acaso apuradas no desenvolvimento de suas atividades fiscalizadoras.

Os ordenamentos jurídico-constitucionais de países como os Estados Unidos, o Chile, a Bolívia, a Colômbia, a Venezuela e os Estados escandinavos filiam-se, embora com variações, a essa corrente de pensamento que tem seu protótipo no sistema britânico.

Na Inglaterra, sobreleva a figura de um só funcionário, o "Comptroller and Auditor General", a quem se concedem amplos poderes, correlativos de responsabilidades proporcionalmente grandes. O controle se faz, notadamente, por meio de dois instrumentos: o "test audit", que consiste em profunda devassa levada a efeito, ao acaso e de surpresa, nos departamentos governamentais; e o "test check", que tem por alvo as unidades administrativas locais.

A função do "Comptroller" extravasa os bordos da simples revisão legal e contábil das despesas, para alcançar a apreciação dos aspectos de conveniência e oportunidade dos gastos públicos.

É ele funcionário da confiança, assim da Câmara dos Lordes, como da Câmara dos Comuns, cuja demissão pode dar-se, a qualquer momento, pela simples vontade da maioria dos membros das duas Casas do Parlamento.

Dispõe o "Comptroller and Auditor General" da faculdade de apor veto a despesas que lhe pareçam em desarmonia com os objetivos globais da política adotada pelo Legislativo.

A segunda escola doutrinária, tão prestigiosa como a primeira, recomenda a entrega da revisão dos atos administrativos de receita e despesa a um corpo colegiado, que se estrutura em forma de Tribunal e que desempenha suas funções mediante processo judicial de apreciação das contas dos agentes públicos. A "Cour de Comptes" francesa disputa com a belga a honra de servir de paradigma a esse tipo de instituição, que inspirou diversos Estados latinos, tais como a Espanha, a Itália e Portugal, na Europa, e o Uruguai e o Brasil, na América.

Não afirmamos que a Reforma tenha instituído sistema de fiscalização dos atos dos Poderes Públicos com base na doutrina pura das Controladorias anglo-americanas, nem que o sistema de controle vigorante seja cópia fiel da forma controlativa peculiar à empresa privada, que serviu de inspiração àquela doutrina. O que asseveramos é que, a par dos princípios que classicamente presidiram à organização e ao funcionamento de nosso corpo de controle, se acham agora técnicas e processos cuja eficiência tem sido aprovada e com-

provada, quer pela empresa particular, quer pelo Serviço Público dos vários países que deles se valem.

É de rara oportunidade lembrar aqui a conclusão a que chegou o Ministro Iberê Gilson, do Tribunal de Contas da União, ao cabo de exaustiva análise da matéria em seu Relatório sobre as contas do Governo referente ao exercício de 1966, ocasião em que afirmou que, na reestruturação daquela Corte, "se optou, não por qualquer das duas escolas ou correntes de pensamento, mas, sim, por uma nova, que surge para ampliar o número de concepções de escolas", acrescentando, em seguida, que a "opção se fez — pesados os aspectos favoráveis de ambas as escolas — pelo ecletismo, nascido da fusão do classissismo dos Tribunais de Contas com o objetivismo das Controladorias e Auditorias".

1 — A COMPETÊNCIA TRADICIONAL DO TRIBUNAL DE CONTAS SOB O PRISMA DA LEGISLAÇÃO EM VIGOR

O exame da competência do Tribunal, como fixada na Lei n.º 830, de 23 de setembro de 1949, permite-nos, com fundamento nos assuntos por ela abrangidos, reparti-la em diversas grandes funções, a saber :

- 1 — Fiscalização dos atos relativos à realização da Despesa;
- 2 — Fiscalização dos atos atinentes à arrecadação da Receita;
- 3 — Julgamento das tomadas de contas de administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos;
- 4 — Controle dos atos de concessão de aposentadorias, reformas e pensões do pessoal da Administração Direta;
- 5 — Emissão do Parecer Prévio e elaboração do Relatório sobre as contas do Governo;
- 6 — Autogoverno;
- 7 — Edição de regras normativas;
- 8 — Propositura de medidas legislativas; e
- 9 — Oferecimento de resposta a consultas feitas pelos órgãos e responsáveis fiscalizados.

O Art. 1.º do Decreto-lei n.º 199/67 repete, em outros termos, o conteúdo básico do Art. 1.º da antiga Lei Orgânica do Tribunal, com a só diferença de qualificar o controle a ser por ele exercitado como "controle externo"; isso por ter o sistema nascido da Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964, e consagrado pela legislação de 1967, previsto a repartição dicotômica do controle da administração financeira e orçamentária em controle interno, da com-

petência do próprio Poder que realiza as despesas ou tem sob sua guarda bens e valores públicos, e controle externo exercido pelo Poder Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas.

Foram fixadas, nesse dispositivo, a competência e a jurisdição genéricas do Tribunal, que, em essência, muito pouco diferem das que lhe prescrevia a legislação revogada, se é que pode considerar-se diferença o fato de o Executivo ter estabelecido, ao lado e sem prejuízo das atribuições do Tribunal de Contas, um sistema de controle dos seus próprios atos.

À luz de nosso moderno direito financeiro, exercem-se o controle externo e o interno de forma independente e coordenada.

Toca o primeiro ao Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas, na qualidade de órgão técnico especializado em fiscalização financeira e orçamentária. O seu exercício supõe a aplicação da técnica da auditoria sobre as contas das unidades administrativas dos três Poderes federais e se realiza com base em demonstrações contábeis e mediante inspeções, sobre cuja conveniência e oportunidade é o Tribunal soberano para decidir.

Cumpre-nos sublinhar, em ligeiro parêntese, que, na conformidade do disposto no Art. 75 da Lei n.º 4.320/64, o controle da execução orçamentária é conceito complexo, visto ter por objeto :

- 1 — os atos relativos à arrecadação da Receita;
- 2 — os atos pertinentes à realização da Despesa;
- 3 — os atos administrativos, unilaterais ou convencionais, que dêem origem ao nascimento ou à extinção de direitos e obrigações;
- 4 — os atos referentes à guarda dos bens e valores públicos; e
- 5 — o cumprimento do programa de trabalho do Governo, expresso no Orçamento Plurianual de Investimento e no Orçamento-Programa.

O controle interno é verdadeira inovação introduzida no direito brasileiro pela recente legislação e se estende por todo o campo da administração financeira e orçamentária. É controle autônomo, que não interfere com as atribuições cometidas ao Tribunal de Contas da União.

O sistema de controle interno, além de compreender os serviços de contabilidade e auditoria, exercidos em três níveis distintos pela Inspetoria-Geral de Finanças do Ministério da Fazenda, pela Inspetoria-Geral de Finanças de cada Ministério e pelas unidades administrativas, está sujeito, ainda, à supervisão dos Ministros de Estado sobre as atividades das respectivas Pastas, seja quanto aos órgãos da Administração Direta, seja quanto aos da Administração Indireta.

O Ministro de Estado fica responsável, perante o Presidente da República, pela supervisão dos órgãos enquadrados no âmbito de sua competência.

A supervisão ministerial se rende, não somente aos aspectos jurídico-contábeis, mas, por igual, à questão eminentemente política da conveniência e oportunidade dos atos praticados pelos administradores, em que se traduz a eficiência ou ineficiência da gestão administrativa.

Ao levarmos a cabo o exame detido dos temas diversos em que se divide a atribuição genérica de nossa Corte de Contas federal, certificar-nos-emos de que foram bastante substanciais as alterações havidas, não em sua área de competência, mas no processo de exercer tal competência, submetido a verdadeira revolução.

1.1 — Fiscalização dos atos relativos à realização da Despesa

Os atos pertinentes à Despesa especificam-se na dualidade: despesas não contratuais e despesas contratuais.

Para efeito de boa sistematização do trabalho, vamos dividir as despesas não contratuais em despesas de caráter reservado ou confidencial e despesas comuns.

As primeiras, por definição, não poderão ser objeto de publicidade e, tal como se passava anteriormente, os atos que a elas se referem hão de ser examinados pelo Tribunal em sessão secreta. Por sinal, não só a apreciação pelo Tribunal, mas também a movimentação dos créditos destinados a atender a essas despesas serão feitas sigilosamente e, ainda sigilosamente, serão tomadas as contas dos funcionários por elas responsáveis. É essa a prescrição legal contida no Art. 43 da Lei Orgânica do Tribunal e no Art. 86 da Reforma Administrativa.

No capítulo das despesas, ou melhor, do seu controle, é que foi maior a inovação decorrente do novo sistema.

Ao primeiro e superficial exame das atribuições fixadas ao Tribunal de Contas pela sistemática acolhida no texto da Constituição e das leis de reforma de 1967, pode parecer que sua esfera de ação haja sido restringida, que sua eficiência potencial tenha ficado comprometida, em face da extinção de uma das suas faculdades basilares e clássicas: a de conceder ou negar registro, prévio ou posterior, às despesas e a de registrar ou não, os contratos que, de qualquer forma, interessassem à Despesa ou Receita.

Era, com efeito, o registro uma das vigas mestras em que repousava a fiscalização até há pouco exercida pelo Tribunal.

Um ponto, no entanto, é preciso assentar, de imediato: inexistente coextensão conceptual entre o registro e o controle, ou, por outra, não é somente por

meio do registro que se pode exercer fiscalização eficiente sobre as despesas públicas.

Sabido que o registro supõe o exame da despesa e a verificação de sua legalidade, não há negar que, em plano puramente teórico, seria de desejar o registro, e, mais, o registro prévio de toda a despesa pública.

Ocorre, entretanto, que, ao decermos do plano ideal para o das possibilidades concretas, vamos verificar a total impraticabilidade de controlar efetivamente, por meio do registro prévio ou posterior, os inumeráveis atos de despesa praticados anualmente por autoridades dos três Poderes, seja da Administração Direta, seja da Indireta.

O ideal seria, repetimos, fazer passar um de tais atos pelo crivo técnico e proficiente do Tribunal de Contas. É inegável, todavia, a impossibilidade material de exercitar um controle que tal, em toda a sua extensão e profundidade, o que exigiria a montagem de gigantesco dispositivo de revisão, superposto ao corpo administrativo do País e encarregado de controlar e retificar cada um de seus atos.

Ressaltemos que seria pressuposto do funcionamento eficaz de um dispositivo como esse a utilização de número elevadíssimo de funcionários, altamente especializados, o que acarretaria, além de dificuldades praticamente incontornáveis para proceder ao seu recrutamento, em nosso pobre mercado de trabalho, a elevação a níveis antieconômicos do custo operacional dessa enorme máquina controladora.

Admitida a irrealizabilidade do que chamaríamos controle integral da Administração Pública, impõe-se, iniludivelmente, concluirmos pela excelência da técnica de auditoria como sucedâneo eficiente do quase utópico controle integral.

É hodiernamente incontestado a validade dos processos de amostragem, sendo mesmo do conhecimento geral os resultados, às vezes surpreendentes por sua exatidão, que com eles se tem alcançado em matéria de sondagem da opinião pública.

Pois bem, os métodos de auditoria em relação ao controle das finanças e o de amostragem aplicados às pesquisas de opinião informam-se no mesmo princípio estatístico: o de que uma representação significativa do todo que se deseja conhecer pode ser obtida com a consulta cientificamente orientada de uma pequena amostra desse todo.

Se é verdade que o ordenamento jurídico implantado em 1967 limitou, de muito, o campo de aplicação do registro pelo Tribunal de Contas, não menos verdadeiro é, porém, que o controle de Administração Pública por aquela Corte não foi de modo algum diminuído.

O instrumento básico da fiscalização, até aquela época o registro, foi substituído por outro — a inspeção, — que, se algo lhe deve em eficácia, possui, entretanto, a evidente vantagem de alargar enormemente a faixa do controle exercido pelo Tribunal, que passou, assim, de uma posição absolutamente rígida, com sua competência delimitada de modo nítido pelos cânones constitucionais e legais, para a posição visceralmente dinâmica do Tribunal-auditoria, que — ao invés de permanecer, passivamente, à espera de que lhe sejam encaminhados os atos de receita e despesa praticados pela Administração — se desloca em inspeções, que vão colher junto aos órgãos fiscalizados os elementos necessários ao fiel desempenho das tarefas que lhe foram constitucionalmente outorgadas.

O processo de auditoria, que tão bons resultados tem propiciado ao controle no campo da empresa privada e do qual tem lançado uma boa parte dos sistemas de fiscalização dos gastos públicos modernamente empregados em todo o mundo, veio inserir-se, por força das novas leis, no nosso clássico sistema de controle financeiro e orçamentário.

O registro, prévio ou posterior, arma de que dispunha o Tribunal de Contas para o eficaz exercício da fiscalização a seu cargo, foi, portanto, substituído pela auditoria, com seu principal instrumento de execução: as inspeções.

Não sendo, como não são, conceitos equivalentes os de controle e registro, já que aquele é objetivo desse, pois o registro das despesas só tem por finalidade obter o controle eficiente dessas mesmas despesas, há que afastar, de imediato, a falsa suposição de que, inexistindo o registro prévio, impossível será o controle prévio.

Por outros processos, que não o do registro, é perfeitamente factível a fiscalização por antecipação, isto é, que se exerça antes de consumado o ato administrativo, a tempo mesmo de impedir que ele se concretize se contrário à lei.

Valendo-se do novo instrumental que a lei lhe faculta, pode o Tribunal, em o querendo, exercitar, com o melhor dos resultados, uma fiscalização prévia dos atos dos agentes do Poder Público. É verdade que aquela Corte de Contas não possui, nem possuirá nunca, as condições necessárias para estender seu controle a cada um dos atos praticados, mas justamente aí reside o mérito maior do sistema de auditoria; não é pressuposto de sua eficácia que o controle tenha por alvo cada um desses atos especificamente. O simples fato de o administrador ou de o responsável pela guarda de bens e valores públicos saber-se potencialmente fiscalizado em caráter permanente e de lhe ser impossível prever o momento em que esse controle de potencial passará a efetivo, por meio de inesperada inspeção, é razão bastante para que se mantenha, o tempo todo, dentro do âmbito da lei. E mais efetivo será o controle, na medida em que a auditoria for exercida dentro de seus melhores padrões técni-

cos, lançando mão o Tribunal do elemento surpresa, quer fustigando reiteradas vezes o mesmo administrador em curto lapso de tempo, quer se valendo do método dos controles cruzados.

É indispensável para o bom êxito do sistema que o administrador desonesto seja mantido em constante intranquilidade, sempre à espera de que lhe surja, à porta, um funcionário credenciado pelo Tribunal disposto a examinar minuciosamente os registros contábeis, os estoques de material, as existências em caixa.

Pelo método dos controles cruzados, poderá o Tribunal, colhendo em fontes diversas, informações sobre determinada matéria, cotejar os elementos assim obtidos, para apurar se estão todos acordes ou se há entre eles discrepância, caso em que, novamente, por meio de inspeções, aprofundará suas investigações, com o fito de descobrir eventuais violações jurídicas ou lesões ao patrimônio da Fazenda Nacional.

Uma grande falha nos parece existir, entretanto, no novo sistema montado, que é, pensamos, o seu verdadeiro calcanhar de Aquiles. Encontra-se ela no capítulo referente às sanções.

Os incisos V, VI e VII do Art. 31 do Decreto-lei n.º 199/67 encerram um elenco de providências de que o Tribunal poderá utilizar-se para coibir abusos, irregularidades ou ilegalidades com que se depare no exercício da fiscalização a seu cargo.

Quando o assunto é sanção, o sistema atual, como em parte do anterior, mostra-se extremamente imperfeito. São por demais brandas as penalidades cominadas pelas leis da Reforma (Decretos-leis n.ºs 199 e 200/67) à inobservância das regras por elas firmadas.

A falta de penas mais graves, mais efetivas, que atinjam, em seu patrimônio particular, o administrador desonesto ou relapso no cumprimento de seus deveres — esse, no nosso entender, o óbice maior que se antepõe a um Tribunal cujas tarefas se desenvolvam em toda plenitude, despreocupado das resistências que possam ser opostas à sua ação pelos órgãos fiscalizados.

Um Tribunal armado de vigorosas sanções, aplicáveis a tempo e a hora, no momento preciso em que se tornem necessárias, não conhecerá obstáculos à sua atividade controladora. Qualquer resistência, ativa ou passiva, com que se intente entravar sua ação, será prontamente elidida sob o peso da pena adequada.

A rotina é mal que, se não combatido, acaba por incrustar-se em toda a atividade humana, e é o trabalho rotineiramente executado um dos maiores entraves à eficiência do Serviço Público brasileiro. Imprescindível para romper a resistência passiva, fundada no desejo de conservar a rotina, é o esta-

belecimento de um complexo arsenal de sanções, do qual possa o Tribunal lançar mão cada vez que sinta oposição, clara ou velada, ao cumprimento da alta missão que lhe toca na implantação da Reforma.

A crítica que fazemos ao novo sistema só tem inteira pertinência, enquanto ele for contemplado isoladamente ou cotejado com um sistema ideal. O confronto do ordenamento atual com o anterior não lhe é, entretanto, tão desfavorável.

É verdade que no registro prévio se consubstanciava sanção de eficácia incontestável. A falta de registro ou sua denegação era, teoricamente, barreira intransponível à realização de despesas ou à execução de contratos, nos casos em que a lei o exigia.

Ocorre, porém, que tal barreira passou a ser constantemente iludida, quer pelo administrador desonesto, que simplesmente deixava de submeter ao Tribunal despesas que, por lei, tinham seu pagamento condicionado ao registro, quer pelo administrador zeloso e preocupado em conferir rápido desenvolvimento às atividades do órgão sob seu comando, que tentava, e diversas vezes conseguia, retirar as despesas pelas quais era responsável do número daquelas sujeitas a registro do Tribunal.

Não é gratuita nossa afirmação, que tem a comprová-la a palavra do próprio Tribunal de Contas da União em sucessivos relatórios sobre as contas do Governo.

Para não nos estendermos demais sobre a matéria, basta assinalar que, em 1965, montou a Cr\$ 7.312.242.175 o valor das despesas pagas sem o devido registro prévio, ao passo que as despesas examinadas previamente pelo Tribunal ascenderam a Cr\$ 35.669.154.821.

Quanto às despesas que "a posteriori" deveriam ser registradas pelo Tribunal, o montante das sonegadas (Cr\$ 259.335.209.737) superou amplamente o das examinadas (Cr\$ 30.733.030.075).

E isso sem falar nas despesas pagas sem crédito ou além dos créditos, na forma dos Arts. 46 e 48 do Código de Contabilidade Pública, cujo importe, naquele exercício, foi à casa dos Cr\$ 716.708.402.740 — despesas essas cuja realização foi terminantemente vedada pela nova Constituição e pelas leis de Reforma.

Ainda aqui, a carência de sanções era o grande motivo desse frontal desrespeito às leis vigentes.

O sucedâneo do registro prévio, como sanção, parece-nos ser, no sistema vigorante, um procedimento que se concretiza em fases diversas, algumas das quais não se exaurem no âmbito da competência do Tribunal, ficando, ao contrário, na dependência de medidas do Congresso Nacional.

No que respeita à coibição das despesas ilegais, foi dada ao Tribunal, como arma, a faculdade de, numa primeira fase, "assinar prazo para que o órgão da Administração Pública adote providências para o exato cumprimento da lei". Caso tal medida não venha a surtir efeito, cabe ao Tribunal sustar a execução do ato.

Até esse ponto de nossa análise das penalidades que ao Tribunal é permitido aplicar, não há, ainda, crítica procedente a expender, cabendo-nos apenas lamentar carecerem de força verdadeiramente cogente as decisões do Tribunal, que, por si só, não possui os meios de fazer-se obedecido.

Ao ser colocado, porém, o problema da penalização em matéria de contratos ilegais, afigura-se-nos que a legislação atual é retrocesso em relação à precedente, pelo menos enquanto nos cingirmos ao terreno da eficácia do controle, sem atentarmos para o objetivo mais alto do Serviço Público, que é o desenvolvimento sem peias da atividade administrativa.

Não relutamos em convir que a exigência legal do registro prévio dos contratos no Tribunal de Contas era, por vezes, razão do retardamento das despesas neles fundadas. Somos testemunha, contudo, de que tal retardamento não era tão grande a ponto de justificar a abolição do registro prévio dos contratos, visto tratar-se de um dos campos que mais proficuamente trabalhava aquela Corte de Contas.

Se aos elaboradores da Reforma pareceu, porém, indispensável eliminar essa exigência, a fim de conferir maior dinamismo ao organismo administrativo, mister se fazia, queremos crer, que, a exemplo do ocorrido com o registro prévio da despesa, tal formalidade moralizadora tivesse seu lugar ocupado por outro instrumento pelo menos tão produtivo em seus resultados como aquele que se abolia.

Nos termos da Reforma, cabe ao Tribunal, no caso de ilegalidade apurada em contrato — não suspender sua execução, como faria, se se tratasse de despesa não contratual mas, unicamente, solicitar ao Congresso Nacional essa providência. Isso tudo se passa na segunda etapa, isto é, depois que, findo o prazo assinado, a autoridade competente, não haja tomado as medidas que o Tribunal entenda imprescindíveis.

O que é mais grave é que a impugnação feita pelo Tribunal será considerada insubsistente se, dentro em trinta dias, o Congresso Nacional não se manifestar favorável à sustação determinada.

Embora de direito lhe toque o exercício do controle externo, não se deve esquecer que o Congresso Nacional é órgão político, não técnico, donde caber-lhe, até por definição, emitir decisões políticas. Ora, em se tratando da legalidade do ato administrativo, não há lugar para decisões políticas. A questão é inteiramente objetiva e se resume em aplicar a lei ao caso concreto.

Note-se, por outro lado, que esse dispositivo implica, em última análise, conceder ao Congresso a faculdade de, pelo simples fato de não conhecer da decisão impugnadora do Tribunal, fazer convalescer um contrato, que o seu órgão auxiliar no controle externo, após exame proficiente, detido e exaustivo, reputara contrário à lei.

Urge proceder à revisão do disciplinamento desse ponto, quer na Lei Orgânica, quer na própria Constituição, que da mesma forma regula o assunto, substituindo-se o processo em tela por outro mais consentâneo com a meta de impedir violações jurídicas nos atos consensuais.

A alternativa que nos ocorre, para a hipótese de se desejar manter incólume o ordenamento jurídico em vigor, é a de o Congresso aparelhar-se convenientemente, com o objetivo de apreciar, em caráter de prioridade absoluta, as comunicações do Tribunal sobre irregularidade ou ilegalidade apurada em contratos, de sorte que nunca chegue a dar-se o convalescimento de atos convencionais celebrados com desrespeito à lei, pelo simples fato do esgotamento do prazo constitucional somado à ausência de manifestação expressa do Legislativo no sentido de confirmar ou modificar a decisão técnica proferida pelo Tribunal.

Tal alternativa, porém, em nosso entendimento, seria mero paliativo, de vez que subsistiria, ainda, o erro básico da atual sistemática, qual seja, a entrega da solução de problema eminentemente técnico a uma Casa por natureza política.

1.2 — Fiscalização dos atos atinentes à arrecadação da Receita.

Se é verdade que permaneceu intocada a competência do Tribunal para o controle dos atos de Receita, o mesmo não se pode dizer quanto ao processo de exercitar esse controle.

Também nesse campo, com a abolição do registro prévio a que se achavam subordinados os atos referentes a operações de crédito e a emissão de títulos, e, bem assim, os contratos relativos à Receita, foi, inegavelmente, substancial a alteração havida nos procedimentos de fiscalização.

Ao registro, como instrumento de controle, sucedeu a inspeção.

Nesse terreno, como no da despesa, a inspeção poderá, com vantagem, preencher o lugar anteriormente reservado ao registro no tocante ao controle dos atos de receita não contratuais.

Com respeito aos contratos que interessam à Receita, valem, entretanto, as observações aduzidas a propósito da carência de sanção efetiva ao alacance do Tribunal, para a sustação de atos consensuais eivados de ilegalidade ou irregularidade.

1.3 — Julgamento das tomadas de contas de administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos.

No concernente às tomadas de contas, há que ser dividido o nosso estudo em duas partes : a jurisdição do Tribunal e o processo de exame.

Quanto à jurisdição, foi ela, não apenas integralmente preservada pela legislação nova — continuando a estender-se a todos os responsáveis por dinheiro, valores e material da União e às pessoas, servidores públicos ou não, que derem causa a perda, extravio ou estrago de valores e material da União ou pelos quais esta seja responsável, — mas ainda alargada, para ir alcançar a figura do ordenador de despesas, que a lei anterior não contemplava expressamente.

A diferença substancial que enxergamos entre os dispositivos reguladores da matéria, na Lei n.º 830/49 e no Decreto-lei n.º 199/67, reside em ter a lei nova colocado a figura do ordenador de despesas na posição de principal responsável, pelo menos na escala de prioridades da preocupação do legislador.

E a diferença é, em verdade, visceral, sendo a responsabilização e definição em lei do ordenador de despesas um dos pontos-chave da Reforma Administrativa.

No sistema anterior, responsabilizava-se, em primeiro lugar, o pagador. A Lei de Reforma estatuiu a inscrição do ordenador de despesas como responsável, só permitindo seja exonerado de sua responsabilidade depois de julgadas regulares suas contas pelo Tribunal.

Em contrapartida, amenizando a enorme carga posta aos ombros do ordenador, estabeleceu o Decreto-lei n.º 200/67, no § 2.º do Art. 80, a sua irresponsabilidade por prejuízos ocasionados à Fazenda Nacional como resultado de atos praticados por subordinado seu que exorbite das ordens recebidas. Muito lógico : o ordenador só pode ser responsabilizado nos limites das ordens que expedir. O subordinado ao ultrapassar tais limites, estará agindo por sua conta e risco, devendo responder pelas consequências de seus atos.

Desprezadas a diferença de forma e explicitações de importância menor a que desceu o Decreto-lei n.º 199/67, resta-nos atentar, ainda, para uma diferença fundamental entre os textos dos dispositivos em exame.

Com efeito, em lugar de se referir apenas aos administradores das entidades autárquicas, como fizera o texto de 1949, a lei de 1967 incluiu no âmbito da jurisdição do Tribunal os administradores de toda a Administração Indireta, desde que haja disposição legal expressa nesse sentido.

Pena é que o legislador tenha inserido o pressuposto da existência de disposição legal expressa para que incida a regra do Art. 33 e do Art. 42 da

atual Lei Orgânica. Desejável seria que os administradores de todas as entidades da Administração Indireta, fossem elas Autárquicas, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista ou Fundações instituídas em virtude de lei federal, que todos eles, sem exceção, houvessem que submeter suas contas, não só à supervisão do Ministério a que está vinculada a entidade em função de sua atividade principal, mas, igualmente, ao exame altamente qualificado de nossa superior Corte de Contas.

Já no que tange ao processo de exame das tomadas de contas dos responsáveis tradicionalmente subordinados à fiscalização do Tribunal, mais se extrema o sistema atual do precedente, uma vez que, com a criação de um sistema de controle interno, isto é, um sistema de vigilância da Administração sobre os seus próprios atos, achou por bem o Governo simplificar a documentação a ser remetida ao Tribunal, passando os processos de tomada de contas a ser instruídos com base em elementos mais sintéticos e ficando entregue o exame dos documentos de despesa propriamente ditos aos órgãos de auditoria interna.

A apreciação do Tribunal concentra-se agora em balanços, balancetes, certificados de auditoria, pronunciamentos sobre a regularidade das contas emitidos por autoridades de nível Ministerial, relatórios e outros documentos resultantes do exame efetuado pelos órgãos do controle interno.

Aqui, também, não houve qualquer cerceamento à competência do Tribunal, que, pelo fato mesmo de já receber documentação sintética, fruto do trabalho de órgãos inferiores, foi alçado a nível mais alto e mais condizente com a sua natureza de entidade-cúpula do sistema de fiscalização.

Vale frisar que a documentação básica referente às despesas, arquivada nos órgãos de contabilidade analítica, permanece, como todo e qualquer documento, à disposição do Tribunal, não lhe podendo ser sonogada sob nenhum pretexto.

Note-se, ainda, que a decisão do Tribunal poderá, a seu critério, fazer-se preceder de inspeção, com o fim de elucidar dúvidas porventura remanescentes após o exame dos elementos em seu poder.

No concernente às penalidades em matéria de tomada de contas, foi mais feliz o legislador de 1967, que manteve íntegro o anterior conjunto de sanções cominadas em lei.

Dispõe o Tribunal, na forma do que prescreve o Art. 40, incisos III, IV e V, de sua Lei Orgânica, de competência para decretar as seguintes penalidades aos responsáveis por ele julgados :

- prisão dos que procurarem ausentar-se furtivamente ou abandonarem função, emprego, comissão ou serviço de que sejam encarregados,

nos casos de alcance julgados em decisão definitiva do Tribunal ou de intimação para dizerem sobre alcance apurado em processos de tomada de contas;

- fixação, à revelia, do débito daqueles que deixarem de apresentar, tempestivamente, suas contas ou de devolver os livros e documentos referentes à sua gestão;
- ordenação do seqüestro dos bens do próprio responsável ou de seu fiador, em quantidade que baste à segurança da Fazenda Pública.

O responsável que o Tribunal julgue em débito será notificado para re-
por, em trinta dias, a quantia do alcance, sob pena de liquidação administrati-
va da sua fiança ou caução, caso a possua, e de sujeitar-se a ter o débito
descontado de seus vencimentos ou proventos ou, então, judicialmente cobrado,
pela via executiva, nas Varas da Fazenda Federal.

1.4 — Controle dos atos de concessão de aposentadorias, reformas e pensões.

Os Arts. 28 e 31, III, do Decreto-lei n.º 199/67 firmaram regra, posterior-
mente consagrada no Art. 73, § 8.º, de nossa Lei Maior, que representa limi-
tação, mais aparente que real, à competência específica do Tribunal para o
controle dos atos de concessão de aposentadoria, reformas e pensões.

No regime anterior, estavam esses atos administrativos sempre sujeitos
a terem sua legalidade testificada pelo Tribunal, por meio do registro que lhe
cumpria apor a eles. Atualmente, a competência do Tribunal se limita ao caso
de serem iniciais os atos de concessões, ficando excluídos do seu exame, por-
tanto, os atos referentes a melhorias posteriores, contanto não modifiquem a
fundamentação legal das concessões iniciais, não inovem a base de cálculo an-
teriormente adotada ou não designem novos beneficiários, por força de morte,
renúncia, reversão ou outra razão de ordem jurídica.

Há que sublinhar, todavia, a pequena significação qualitativa dos atos
subtraídos ao exame do Tribunal, se examinados sob o prisma do Direito, dada
a ínfima parcela de interpretação legal que eles envolvem, pois se trata, em
regra, de simples apostilas de melhorias, decorrentes da aplicação das leis ge-
rais de aumento. Livrou-se, assim, o Tribunal de enorme massa de papéis, que,
pela reduzida expressão jurídica de seu conteúdo, não poderiam continuar a
ser submetidos a sua alta apreciação, sem que ficasse comprometido um dos
princípios capitais da Reforma Administrativa: o da descentralização, que nes-
tes termos se acha expresso no § 2.º do Art. 10 do Decreto-lei n.º 200/67:

“Em cada órgão da Administração Federal, os serviços que com-
põem a estrutura central de direção devem permanecer **liberados das
rotinas de execução e das tarefas de mera formalização dos atos admi-
nistrativos**, para que possam concentrar-se nas atividades de planejamen-
to, supervisão, coordenação e controle. (O grifo é nosso).

Parece-nos que, sem sombra de dúvida, os atos de simples apostila de majorações gerais de vencimentos, proventos, pensões e aposentadorias — principalmente em face do caráter repetitivo, quase diríamos costumeiro, de que tais aumentos se revestem em um país de economia sob permanente regime inflacionário como o nosso — não podem ser encarados senão como “rotinas de execução” ou “tarefas de mera formalização” de atos administrativos.

Convenhamos, portanto, que esse aparente cerceamento de competência, longe de representar uma restrição imposta às atribuições do Tribunal, importa, isso sim, em conferir-lhe, nesse campo, maior eficiência funcional.

Seja lembrado, ainda, que os próprios atos atinentes a melhorias posteriores à concessão inicial não refugiram à competência do Tribunal de Contas, deixando apenas de lhe ser encaminhados em caráter de rotina, pois pode o Tribunal, a qualquer momento, dirigir-se às repartições em que se acham guardados tais atos e, por meio de inspeção, tomar deles conhecimento pleno, impugnando-os se for o caso.

A esse propósito estabelece o Art. 78 § 5.º da Lei da Reforma que o órgão de contabilidade analítica manterá arquivados os documentos relativos à escrituração dos atos de receita e despesa, à disposição das autoridades responsáveis pelo acompanhamento administrativo e fiscalização financeira e, bem assim, dos agentes incumbidos do controle externo, da competência do Tribunal de Contas.

Está dito, também, no § 2.º do Art. 36 da Lei Orgânica do Tribunal, que nenhum processo, documento ou informação poderá ser sonogado àquela Corte durante suas inspeções, seja qual for o pretexto utilizado.

Complementando tais regras legais, que visam a facilitar a execução das tarefas peculiares ao Tribunal de Contas, determina o Art. 75 do Decreto-lei n.º 200/67 que os órgãos da Administração Federal estão adstritos a atender a solicitações que lhes venham a ser feitas pelo Tribunal ou por suas Delegações, “prestando informes relativos à administração dos créditos e facilitando a realização das inspeções de controle externo nos órgãos encarregados de administração financeira, contabilidade e auditoria.”

1.5 — Emissão do Parecer Prévio e elaboração do Relatório sobre as contas do Governo

Faz parte da tradicional competência de nossa superior Corte de Contas elaborar o Parecer e o Relatório sobre as contas do Governo da União, antes de serem elas submetidas ao julgamento do Congresso Nacional.

O Art. 71, §§ 1.º e 2.º, da Constituição, o 68 da Lei de Reforma e o 29 do Decreto-lei n.º 199/67 regulam, expressamente, essa importante missão do Tribunal.

Comparados esses dispositivos com os que, no sistema ab-rogado, regiam a matéria, há de verificar-se que algumas alterações foram introduzidas.

As mais significativas relacionam-se com a conclusividade do Relatório do Tribunal e com a exigência de que as contas do Governo sejam acompanhadas de uma exposição da Inspetoria-Geral de Finanças do Ministério da Fazenda, que versará, não só sobre a execução orçamentária, como acontecia com o relatório da antiga Contadoria-Geral da República, mas também sobre a situação da administração financeira da União.

A exigência da conclusividade está prevista no § 3.º do citado Art. 29 da Lei Orgânica do Tribunal, o que é inovação em relação à lei anterior, que não continha determinação nesse sentido.

Quanto à importância da exposição a ser feita pela Inspetoria-Geral de Finanças do Ministério da Fazenda, nada há para acrescentar ao que sobre ela escreveu o Ministro Victor Amaral Freire em seu Relatório sobre as contas do Governo, referente ao exercício de 1967 :

“O novel documento vem substituir a facultativa análise dos balanços, que habitualmente era elaborada pela Contadoria-Geral da República e que acompanhava as contas. Tem ele o objetivo de dar oportunidade ao Ministério da Fazenda de — no momento adequado e à margem da frieza dos números contidos nos balanços e demonstrativos — oferecer ao Congresso Nacional e, principalmente ao Tribunal de Contas, para a elaboração do seu Relatório Financeiro, um apanhado panorâmico da execução orçamentária e da posição da administração financeira no exercício, e, acima de tudo, o propósito de permitir ao grande público periódica e atualizada visão das finanças federais. Evidentemente, embora não explícita nas novas leis, a finalidade de tais papéis é oferecer ao Poder Legislativo e à Nação dados que permitam avaliarem-se as repercussões da atividade financeira do setor público sobre a economia nacional e, bem assim, a participação da Administração Federal no desenvolvimento econômico e social do País”.

Houve, ainda, importantes modificações quanto aos prazos concedidos ao Presidente da República e ao Tribunal para, respectivamente, efetuar o levantamento das contas e sobre elas emitir parecer. Sofreram ambos substancial dilatação. O deferido ao Presidente da República ficou limitado ao dia 30 de abril de cada ano, em lugar do dia 12 de março, anteriormente previsto, sendo de notar, ademais, que a lei anterior fixava 12 de março como termo final do prazo para que o Tribunal recebesse as contas, ao passo que, atualmente, a data, 30 de abril, é o limite do prazo para que o Congresso Nacional receba as mesmas contas, enviando-as a seguir ao Tribunal.

1.6 — Autogoverno

O Tribunal de Contas, a exemplo dos demais Tribunais com jurisdição em todo o território nacional, possuía anteriormente plena competência para organizar-se.

O novo ordenamento jurídico, sistematizado em 1967, preservou integralmente essa clássica competência, de modo que agora, como antes, tem o Tribunal inteira liberdade de autogestão, respeitados os limites de sua esfera executiva, pois que toda medida de caráter essencialmente legislativo há de ser solicitada ao Congresso Nacional.

Enquanto se trata, porém, de providências contidas no terreno administrativo, pode o Tribunal ditar regras, contanto que não colidentes com as normas jurídicas em vigor.

E é no uso dessa liberdade administrativa que incumbe ao Tribunal :

- elaborar e alterar o seu Regimento Interno;
- organizar seus serviços e prover-lhes os cargos, na forma da lei;
- eleger seu Presidente e Vice-Presidente; e
- conceder licença e férias aos Ministros.

1.7 — Edição de regras normativas

Além das normas concernentes ao disciplinamento de seus serviços, rotinas de trabalho e organização, de caráter marcadamente interno, às quais já fizemos referências no dígito anterior, possui, ainda, o Tribunal outra importante atribuição, qual seja a de editar regras normativas secundárias de eficácia externa, que obrigam, como se leis fossem, aos órgãos, administradores e responsáveis sujeitos à sua jurisdição.

Deferiram-lhe tal competência, implicitamente, as disposições da Lei Orgânica que se reportam ao Regimento Interno, tais como as dos Arts. 43 e 49; e, de modo explícito, as dos Arts. 38 e 60 da mesma Lei Orgânica.

Transcrevemos os dispositivos continentais da competência implícita, para a ilustração de nossa assertiva :

“Art. 43. O Tribunal de Contas julgará, na forma da Constituição Federal, as prestações de contas a que estão sujeitos os Governadores de Estado e os Prefeitos Municipais à base dos documentos que pelos mesmos devem ser presentes ao Tribunal na forma do **disposto em regulamento.**”

“Art. 49. Julgado em débito será o responsável notificado para, em 30 (trinta) dias, repor a importância do alcance, **sob as penas do Regimento.**” (Os grifos não são do texto legal).

É inquestionável achar-se ínsita em tais dispositivos a autorização legal para que o Tribunal edite normas legislativas secundárias, sobre as matérias de que se ocupam.

Já no referente aos citados Arts. 38 e 60, a autorização é inteiramente clara e não depende de atividade exegética.

Rezam os dispositivos :

“Art. 38. O Tribunal de Contas, respeitados a organização e o funcionamento dos órgãos e entidades da Administração Federal e sem prejudicar as normas de controle financeiro e orçamentário interno, **regulará a remessa dos informes** que lhe sejam necessários para o exercício de suas funções.”

“Art. 60. **O Regimento Interno disporá** sobre a forma de assegurar o julgamento dos processos de tomada de contas no prazo de 6 (seis) meses, bem como sobre as penalidades aplicáveis em caso de inobservância”. (Grifamos).

1.8 — Propositura de medidas legislativas

No elenco das funções de competência do Tribunal consoante a legislação anterior, encontrava-se a de propor ao Congresso Nacional medidas de caráter legislativo.

Tal função compreende, na verdade, duas ordens de atribuições : uma, a de propor a criação ou extinção de cargos em sua Secretaria-Geral e a fixação de seus respectivos vencimentos; e a outra, agora amplamente reforçada por sua explicitude, a de solicitar do Congresso medidas legislativas concernentes ao bom desempenho de suas funções técnicas.

Com respeito à primeira, é curial que, dependendo de lei a criação e a extinção dos cargos públicos, não tem o Tribunal, como não têm o Poder Executivo e o Judiciário, competência para regular o assunto, ficando-lhe, contudo, facultada, com exclusividade, a propositura ao Legislativo das medidas necessárias a extinguir ou criar cargos em sua Secretaria.

A outra atribuição, tem alcance extraordinário, pois permite ao Tribunal obviar às dificuldades legais, que, na prática, venham a opor-se a sua ação controlativa.

Redigidas as leis no recesso dos gabinetes, é, por vezes, impossível ao legislador antever todas as conseqüências que na prática advirão de sua aplicação. Só se pode chegar a abalizada convicção sobre a correspondência entre o texto da lei e os objetivos por ela colimados depois que se proceder ao seu teste no contato direto com seu campo de incidência. E esse foi o papel que a nova legislação reservou ao Tribunal: verificar, ponto por ponto, se as leis pertinentes ao controle externo atendem aos seus objetivos últimos, se as regras jurídicas, cuja elaboração se processou em base teórica, resistem à sua experimentação no cadinho da realidade, ou se imperioso se torna substituir, complementar ou revogar disposições que se revelem inoperantes, ou até contraproducentes, sob o ângulo de sua eficiência operacional.

No Art. 61 da Lei Orgânica do Tribunal, foi contemplada disposição taxativa tendente a dotar nossa Suprema Corte de Contas de ampla competência para propor ao Congresso providências legislativas destinadas a satisfazer os seus reclamos de um controle sem brechas de que se possam aproveitar os que tenham em mente fraudar as leis.

1.9 — Oferecimento de resposta a consultas formuladas por órgãos fiscalizados

A derradeira das funções já desempenhadas pelo Tribunal antes do advento das leis em vigor não estava contemplada no direito positivo, ao menos expressamente.

Era a de responder a consultas que lhe fossem formuladas pelos órgãos submetidos à sua fiscalização.

Embora também não prevista no Decreto-lei n.º 199/67, tal atribuição foi mantida, tanto que já foi objeto de norma regimental, tendo ficado estabelecido que o Plenário do Tribunal decidirá sobre consultas quanto a dúvidas sobre a aplicação de regras legais referentes a matéria de sua competência, formuladas, seja pelo Presidente do Senado Federal, da Câmara dos Deputados ou dos Tribunais Federais, seja pelos dirigentes de Partidos Políticos, seja pelos Ministros de Estado, Governadores, responsáveis pela direção dos Órgãos Centrais dos Ministérios, gestores de entidades de Administração Indireta ou Prefeitos Municipais.

Dando-lhes, ainda, maior força, ficou firmado que tais decisões terão caráter normativo e implicarão prejulgamento.

Uma vez que o seu escopo maior é o de garantir a legalidade da administração financeira e orçamentária, nada mais lógico do que, visando a impedir inobservância da lei, por motivo de sua errônea interpretação, procure o Tribunal dirimir possíveis dificuldades dos responsáveis pelos órgãos controlados, não só mediante instruções a lhes serem dirigidas, mas também desfazendo dúvidas que eles venham a manifestar.

2. A NOVA COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Passemos, nessa segunda etapa de nosso trabalho, ao exame, em síntese e em pormenor, da faixa de competência que a Constituição e as leis da Reforma vieram acrescentar à área anteriormente ocupada pela atividade controlativa do Tribunal.

Em quatro itens, cada qual correspondente a uma nova atribuição, pode resumir-se tal acréscimo de competência :

1) Fixação das quotas do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e do Fundo de Participação dos Municípios e julgamento das prestações de contas dos recursos recebidos desses mesmos Fundos.

2) Controle da regular entrega a unidades intra-estatais de importâncias deduzidas da arrecadação federal nos termos da Constituição e fiscalização da aplicação dada a essas importâncias.

3) Julgamento das tomadas de contas referentes a auxílios recebidos da União por Governadores de Estados e Prefeitos Municipais.

4) Julgamento das prestações de contas relativas a auxílios recebidos dos cofres federais por Partidos Políticos.

O simples enunciado genérico das funções aditadas pela legislação de 1967 à já extensa competência do Tribunal é bastante para dar idéia da enorme relevância, não apenas técnica, mas igualmente política, que passou a ter nossa mais elevada Corte de Contas no quadro institucional do País.

2.1 — Controle do Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal e Fundo de Participação dos Municípios

Na dimensão da nova competência recentemente outorgada ao Tribunal de Contas da União, avulta, em primeiro plano, já pela importância que lhe é imanente, já pela extraordinária eficiência com que vem sendo desempenhada, a que se refere aos Fundos de Participação dos Estados e Distrito Federal e dos Municípios.

Pelo menos quatro atividades desempenha o Tribunal com relação a esses Fundos :

- cálculo dos coeficientes individuais com que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios participam dos recursos dos Fundos.
- vigilância sobre a entrega efetiva a seus destinatários das importâncias correspondentes às quotas mensais.

- tomada de contas dos Governadores e Prefeitos responsáveis pela aplicação das importâncias entregues por conta dos Fundos; e
- regulamentação pormenorizada da forma de se aplicarem tais recursos e, bem assim, de se organizarem as tomadas de contas.

Tal atribuição não teve origem, propriamente, nas leis da Reforma, mas nem por isso há de ser excluída do capítulo pertinente à nova competência do Tribunal, visto datar de 1965 a Emenda Constitucional n.º 18, relativa ainda à Constituição de 1946, que cometeu ao Tribunal esse relevante e complexo encargo.

O Código Tributário Nacional, editado em 1966, disciplinou o funcionamento dos Fundos de Participação, e a legislação reformadora de 1967 deu plena acolhida, em seus textos, ao sistema de distribuição dos recursos e do seu controle pelo Tribunal.

Essa nova função, a par de seu inegável relevo no tocante à redistribuição da arrecadação pública pelas unidades federadas e municipais, revestese, ainda, do caráter de valioso instrumento político colocado nas mãos do Tribunal de Contas.

Os recursos desses dois Fundos provêm, consoante norma Constitucional, de percentagem da arrecadação dos impostos sobre rendas e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados.

O cálculo dos coeficientes individuais, com vistas à fixação das quotas que tocam aos Estados e ao Distrito Federal, tem por base os critérios de proporcionalidade direta aos fatores superfície e população e proporcionalidade inversa à renda "per capita" dessas entidades.

Já a distribuição dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios se funda apenas na categoria em que estejam esses classificados em função do número de seus habitantes.

Por ocasião da tomada de contas a que estão sujeitos anualmente os Governadores e os Prefeitos, deve o Tribunal aferir a observância dos cânones que regulam a aplicação dos recursos entregues, notadamente a do preceito constitucional que obriga a destinação de ao menos metade do numerário recebido ao atendimento de Despesas de Capital.

O exercício dessas duas tarefas serve, a um tempo, de inspiração e campo de aplicação para a atividade regulamentadora do Tribunal, de que tem resultado o aprimoramento incessante da disciplina que preside ao funcionamento desses Fundos.

2.2 — Controle da entrega a unidades intra-estatais de importâncias deduzidas da arrecadação federal e fiscalização da aplicação dada a esses recursos

Prescreve o Art. 28 da Constituição do Brasil a distribuição aos Estados, Distrito Federal e Municípios de :

I — quarenta por cento da arrecadação do imposto sobre produção, importação, distribuição ou consumo de lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos;

II — sessenta por cento da arrecadação do imposto sobre produção, importação, distribuição ou consumo de energia elétrica;

III — noventa por cento da arrecadação do imposto sobre extração, circulação, distribuição ou consumo de minerais do País.

Em seu parágrafo único enuncia o mesmo artigo os critérios que deverão informar essa distribuição.

O artigo 25 da Lei Magna, na alínea a do § 1.º, determina, ainda, pertencer aos Municípios o produto da arrecadação do imposto sobre propriedade territorial rural incidente sobre imóveis situados em seu território. Complementando essa norma, dispõe o § 2.º do artigo citado que as autoridades responsáveis pelo recolhimento desse tributo farão entrega aos municípios das importâncias recebidas, à medida que forem sendo arrecadados, em prazo não superior a trinta dias, sob pena de demissão.

A consulta ao Decreto-lei n.º 199/67, Art. 31, incisos VIII e X, nos mostra que, sobre competir ao Tribunal velar pela entrega dessas importâncias deduzidas de arrecadação federal, lhe toca, ainda, fiscalizar a aplicação dada por essas unidades intra-estatais aos recursos assim recebidos.

Aí está, portanto, outra nova e relevantíssima missão que se veio somar à já complexa competência do Tribunal.

2.3 — Julgamento das tomadas de contas referentes a auxílio recebido da União, por Estados e Municípios

Outra tarefa de vulto que recebeu a Corte de Contas federal da legislação reformadora é a encontrada no § 5.º do Art. 13 da Constituição, que faz depender a concessão de auxílio da União a Estado ou Município da prévia entrega ao órgão federal competente do plano de aplicação dos créditos respectivos, acrescentando, por outro lado, que a "prestação de contas, pelo Governador ou Prefeito, será feita nos prazos e na forma da lei", fazendo-se anteceder de publicação no jornal oficial do Estado.

Ora, como essas importâncias a serem concedidas a Estados e Municípios, a título de auxílio, sairão dos cofres federais, é manifesto que o destino

dado ao dinheiro público assim entregue terá de ser fiscalizado pelo Tribunal de Contas da União, até porque o Art. 43 de sua Lei Orgânica lhe fixa a incumbência de julgar, na forma da Constituição, as prestações de contas a que estão sujeitos os Governadores de Estados e os Prefeitos Municipais.

2.4 — Julgamento das prestações de contas dos Partidos Políticos

Outra das atribuições recentemente incorporadas à responsabilidade do Tribunal, do mesmo modo que a referente aos Fundos de Participação, não é produto das leis de Reforma, mas, mesmo assim, não poderá deixar de figurar como espécie que tem seu gênero na nova competência do Tribunal.

Foi a Lei n.º 4.740, de 15 de julho de 1965, a Lei Orgânica dos Partidos Políticos, que, no Art. 11, entregou mais esse encargo ao Tribunal de Contas.

Eis o que determina o citado dispositivo :

“Os partidos políticos prestarão contas, anualmente, ao Tribunal de Contas da União, da aplicação dos recursos recebidos no exercício anterior;

E, mais adiante, no § 4.º :

“A falta de prestação de contas ou a sua desaprovação, total ou parcial, implicará a perda do direito ao recebimento de novas quotas e, no segundo caso, sujeitará ainda à responsabilidade civil e criminal os membros dos diretórios faltosos.”

Vemos, pois, que não se trata de norma branca, isto é, sem sanção cominada em lei, de vez que a penalidade fixada é rigorosa o bastante para que o preceito da prestação de contas tenha o cumprimento devido.

CONCLUSÃO

A inferência que ressaí nítida do estudo que estamos encerrando é a de que a competência do Tribunal não foi, de modo algum, cerceada, diminuída ou amputada.

Aconteceu uma grande revolução nos métodos e processos de fiscalização e, dada a subitaneidade da mudança, não houve tempo ainda de se completar a adaptação, assim dos órgãos do controle interno, como dos de controle externo, às novas diretrizes legais.

O grande pecado da Reforma Administrativa, pelo menos no setor da fiscalização financeira e orçamentária, residiu justamente nesse ponto : ter ela começado a vigorar inopinadamente, sem se fazer esperar.

Desde o primeiro instante nos pareceu, e o tempo veio confirmar nossas suspeitas, que, de certa forma, foi precipitado editar a revisão do sistema de controle, marcando para data tão próxima a sua entrada em vigor.

A radical transmutação com que se buscou dinamizar a execução financeira e o seu controle exigiam um período de gestação e amadurecimento de conceitos e métodos, que, absolutamente, não poderia ser tão curto. A rápida e violenta guinada que, por força da Reforma, se operou no rumo que, classicamente, palmilhava a Administração Pública brasileira teve como resultado retratar bastante o funcionamento pleno do novo sistema.

Tivesse havido vagar para que os órgãos executores da administração e do controle financeiro, por assim dizer, remoessem e digerissem os princípios da Reforma, amadurecessem os seus conceitos e lhe compreendessem profundamente os objetivos; houvesse sido ela objeto de ampla divulgação, com base nas modernas técnicas de comunicação; pudesse o Decreto-lei n.º 199/67 ter começado a vigorar mais tarde, digamos no início de 1968, e muito mais prontamente se teria dado a sua verdadeira vigência, que é a de fato, única capaz de irradiar efeitos práticos e produzir conseqüências concretas.

Em uma proposição aparentemente paradoxal, pode-se resumir a questão: fosse protraída a vigência jurídica da Reforma, e sua vigência efetiva se teria antecipado.

Tal como nos foi dado observar, a tradicional competência do Tribunal de Contas da União foi preservada, item por item, no que respeita a seu fundo. Aqui e ali, houve diminuições aparentes na extensão das atividades do Tribunal, as quais corresponderam a imperativo do princípio de descentralização, que é básico na Reforma.

O exame detido de cada um desses pontos indica que o controle sobre eles não deixou de ser exercido, tendo ocorrido, apenas, a transferência de tarefas menos importantes para órgãos de expressão secundária, a fim de que o Tribunal se pudesse entregar, por inteiro, a misteres mais compatíveis com sua posição de Tribunal Superior.

E, em última análise, não houve caso algum de supressão de atribuições porque, mesmo onde isso aparentemente ocorreu, permite a lei que o Tribunal, a seu critério, continue a desempenhá-las por meio de inspeções.

A diferença marcante entre o Tribunal de Contas da concepção clássica e o atual é que o primeiro possuía competência fixa, de sorte que, mediante modificações legislativas, leis especiais e outros expedientes, podiam os órgãos fiscalizados subtrair-se às malhas de sua rede de controle, ao passo que o Tribunal de hoje não conhece obstáculos ao exercício de sua atividade fiscalizadora, que se pode dilatar mais, mais e sempre mais, a fim de abarcar qualquer ato ou pessoa que, desta ou daquela forma, tenha algo que ver com

os dinheiros federais. Os empecilhos e as limitações ao cabal desempenho de sua ação fiscalizadora, só vai o Tribunal encontrá-los no terreno das condições materiais e humanas, nunca na esfera jurídica.

E esse é o espírito que norteia o Art. 93 da Lei da Reforma, que assim dispõe :

“Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar o seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.”

A lei não reclama do Tribunal atividade obrigatória tão intensa, como o fazia, mas, em compensação, faculta-lhe movimentos praticamente ilimitados dentro de sua área de jurisdição e competência.

No sistema anterior, a escolha dos papéis a serem apreciados pelo Tribunal ficava dependente, **in abstracto**, de apriorística e taxativa enumeração legal e, **in concreto**, da vontade dos administradores e responsáveis, que submetiam àquela Corte — no momento e pela forma rigidamente disciplinada em lei — os seus atos de receita e despesa ou as suas prestações de contas.

Agora, ao contrário, havendo a especificação legal de tais atos perdido o seu caráter de exaustividade, o exame seja dos atos, documentos e processos, seja de obras públicas, estoques de almoxarifados e existências em caixa ou em contas bancárias, está na exclusiva dependência do arbítrio do Tribunal, que em lugar dos órgãos e pessoas fiscalizados, seleciona, ele mesmo, o tempo, o lugar e as condições em que se processará sua vigilância sobre as despesas e receitas públicas.

Ao vir à luz a Reforma, encontraram-se os órgãos de controle, de um instante para o outro, a braços com um ordenamento jurídico novo, radicalmente diverso do que se revogara, e o que é mais grave desconhecido e, por isso mesmo, despido de qualquer significado para eles. Do ponto de vista dos órgãos de controle externo, maiores foram as dificuldades a enfrentar, em face de o controle interno que lhe serve de suporte não estar sequer estruturado e, muito menos, em funcionamento.

E, uma vez que os próprios elaboradores da Lei de Reforma são os primeiros a reconhecer a indispensabilidade de um controle interno eficiente como pressuposto do funcionamento adequado dos órgãos de controle externo, ficaram esses impedidos de por em prática imediatamente os novos processos.

Acresça-se, também, que o surgimento de um sistema novo e avançado como o da Reforma, teria que ter como consequência, principalmente em face de seu lançamento repentino, uma larga defasagem entre suas técnicas e processos e os recursos materiais e humanos ao alcance do Serviço Público para pô-lo em execução.

Tudo isso terá contribuído, a nosso ver, para a lentidão com que se vem implantando a Reforma Administrativa.

SUGESTÕES

As sugestões que nos parece oportuno oferecer já estão velada ou claramente encerradas nas críticas aduzidas ao longo desse estudo das funções do Tribunal de Contas.

Nada custa, porém, se mais não fora, com vistas à melhor metodização desse trabalho, explicitá-las ou ratificá-las nesse tópico.

A nosso ver, as medidas que precisavam ser tomadas para dinamizar a implantação da Reforma no terreno do controle das finanças e do Orçamento públicos já vêm sendo, em sua maioria, alvo das atenções das autoridades responsáveis.

Cremos conveniente, entretanto, dar seqüência, em ritmo mais intenso, aos esforços que, em pequena escala, vêm sendo empreendidos no sentido de popularizar a Reforma, visto estarmos convencidos de que sua afirmação plena e definitiva está de certa forma condicionada ao conhecimento que dela tenham os órgãos e funcionários incumbidos de fazê-la funcionar.

A Reforma, em linhas gerais, é um documento primoroso, em que se consubstanciam as mais modernas técnicas administrativas e se incorporam os últimos avanços da ciência em matéria de gestão das coisas públicas. Urge, portanto, levar a efeito um incansável e paciente trabalho psicológico de esclarecimento, de difusão dos pontos básicos e das vantagens primordiais do novo sistema, com o fim de conseguir que todos aqueles incumbidos de executá-lo, do mais alto ao mais baixo escalão administrativo, fiquem persuadidos da excelência da Reforma Administrativa.

Que o trabalho sobre a opinião do funcionalismo, não realizado como cumpria antes do advento da Reforma, se faça agora, com todo o peso das técnicas propagandísticas, mediante cursos, palestras, distribuição de folhetos, enfim por todos os meios hábeis a torná-la amplamente conhecida.

Sem a boa vontade geral, que só se poderá obter mediante o convencimento íntimo de cada um e de todos, não será possível ultimar, a curto prazo, a implantação do novo sistema.

No plano restrito do controle, assunto que mais de perto nos interessa, impede dotar o Tribunal de Contas de um conjunto homogêneo e completo de sanções, notadamente em matéria contratual, para que seus atos e decisões se revistam sempre da indispensável força coativa, sem o que a fiscalização a seu cargo não se elevará ao grau de eficiência desejado.

Faz-se necessária pronta revisão legislativa, que corrija o defeito atrás apontado de entregar ao Congresso Nacional a última palavra — que será política, e não técnica como convinha — sobre a legalidade dos atos convencionais. Dois caminhos se abrem no sentido da retificação desse defeito: a supressão da instância legislativa, fazendo-se com que a decisão definitiva se dê no âmbito do Tribunal de Contas, ou, até mesmo, o renascimento do registro prévio dos contratos de receita e despesa, com a paralela simplificação da legislação que rege a matéria, a fim de obviar ao inconveniente, tão propalado, da demora na apreciação dos contratos e da conseqüente desaceleração da máquina administrativa.

Cumpre, ainda, ativar a complementação do sistema de controle interno, de cujo pleno funcionamento depende, em grande parte, a ação do Tribunal, conforme reconhece o próprio legislador constituinte, ao afirmar, no Art. 72, item I, da Carta Magna, que a eficácia do controle externo e a regularidade da realização da receita e da despesa estão na dependência direta do sistema de controle interno montado pelo Poder Executivo.

O estudo dos textos legais em que se cristaliza o sistema de fiscalização estruturado em 1967 revela, em toda a sua clareza, a linha de ação a ser seguida pelo novo Tribunal, tal como visualizaram os organizadores da Reforma.

Em duas fases independentes — melhor diríamos interdependentes, dada a interação que entre elas existe — há de desdobrar-se sua atividade: uma fase interna e outra externa.

Na fase interna, o Tribunal trabalhará **intra muros** — dentro de sua Sede e no recinto das Delegações, — com base nos documentos que, na forma do Art. 214 da Reforma e 36 da Lei Orgânica, chegarão ao seu conhecimento ou lhe serão remetidos. É a fase em que planejará, à luz dos princípios da auditoria, as inspeções a serem realizadas para o fiel desempenho do controle externo de sua competência.

Os elementos sobre os quais deverá assentar-se esse trabalho inicial são:

— O Orçamento Plurianual de Investimentos, o Orçamento-Programa e os atos de abertura de créditos adicionais, dos quais o Tribunal tomará conhecimento por sua publicação oficial.

— Os atos relativos à Programação Financeira de Desembolso, os balancetes de receita e despesa, os relatórios dos órgãos administrativos incumbidos do controle interno e as relações de responsáveis, documentos de que receberá uma via por força do estatuído em lei.

— Outros documentos, papéis e informações que estiverem a seu alcance ou aos quais venha ele a ter acesso por meio de inspeções.

Examinando e confrontando tais documentos, o Tribunal deles extrairá todos os informes possíveis sobre o desenvolvimento da administração financeira e orçamentária da União, elaborando um plano de ação estratégico e tático, plano de ação esse que não será nunca imóvel, mas, ao contrário, dinâmico e mutável, na medida em que sua execução municiará o Tribunal de novas e importantes informações, que, de imediato, serão levadas em conta. O ideal será, a nosso ver, que tal plano de ação nunca fique pronto, nunca venha a ser dado como acabado, para que os novos elementos colhidos no exercício da auditoria possam ir-se incorporando a ele, modificando-o e modelando-o, segundo indicarem as circunstâncias.

Explicando melhor: as diretrizes traçadas e os métodos escolhidos não hão de revestir-se nunca do caráter de definitividade, de rigidez, que, a nosso ver, não se compatibilizam com o exercício eficaz da auditoria. Ao contrário, a linha de ação do Tribunal, em matéria de inspeções, há de ser flexível e em constante mutação, quer por força de elementos novos que venham a ser apurados no curso das inspeções, quer pela necessidade de dar relevância ao elemento surpresa. Em poucas palavras: a ação do Tribunal precisa seguir rumo surpreendente, incompreensível, imprevisto, indecifrável, com o fito de conservar perplexo e acuado o administrador e o responsável desonesto ou relapso.

É preciso retirar o maior proveito possível dos métodos de auditoria, fazendo valer suas potencialidades de intimidação, para que o controle do Tribunal seja, antes de mais nada, preventivo, isto é, impeditivo dos atos desonestos. Atingindo esse propósito, estaremos diante da mais efetiva das fiscalizações e da mais consentânea com a finalidade última de qualquer sistema controlativo: obstar à prática do ato ilegal; não puni-lo.

Na fase externa, a do controle propriamente dito, o Tribunal sairá à rua, para fazer inspeções, que obedecerão a métodos e incidência cientificamente planejados na fase interna.

Entre as múltiplas finalidades que poderão ter as inspeções, podemos vislumbrar três funções que entendemos primordiais:

— função fiscalizadora, que tem por meta a apuração de ilegalidades ou irregularidades, seja quanto aos atos de receita e despesa, seja com respeito à guarda e conservação de bens e material da União;

— função educativa, voltada para a instrução dos órgãos fiscalizadores sobre a melhor maneira de executar suas tarefas, dentro de estrita observância dos parâmetros constitucionais, legais e regulamentares; e

— função coerciva, visando a perturbar a tranqüilidade de administradores e responsáveis interessados em valer-se do cargo público para o favorecimento ou a locupletação própria ou alheia.

Com vistas ao correto desempenho de sua extensa gama de atribuições, urge que o Tribunal possa contar com pessoal altamente treinado para as novas tarefas, e, bem assim, que esse pessoal seja numericamente suficiente.

Ao alargamento da área de controle abarcada pela competência do Tribunal indispensável se faz que corresponda a expansão e o aperfeiçoamento dos recursos humanos que possibilitem sua integral cobertura.

No tocante ao aprimoramento qualitativo de seu corpo de funcionários é oportuno assinalar a instituição, pelo Tribunal, de um Centro de Aperfeiçoamento de Servidores, que, proximamente, dará início a um curso completo de controle de contas públicas, que desenvolverá programa de substancioso teor técnico-científico.

Iniciativas como essa do Tribunal, e por que não dizer como a deste Concurso de monografias, precisam multiplicar-se e estender-se a todos os campos do Serviço Público, objetivando a conscientização individual e coletiva para os magnos problemas que a Reforma se propôs resolver.

Ao Tribunal de Contas toca, finalmente, o encargo de aparelhar-se dos meios materiais — em que se inclui necessariamente instrumental de computação eletrônica de dados, — completando, assim, a adaptação de seus serviços à cabal execução do controle externo e dando seqüência, sem esmorecimento, à tarefa de substituir o processo de registro pela técnica das inspeções, a fim de continuar a obra moralizadora das práticas e hábitos administrativos que tem sido uma constante em sua ilustre história.

B I B L I O G R A F I A

BALEEIRO, Aliomar — "Uma Introdução à Ciência das Finanças" — Rio, 1968.

BELTRÃO, Hélio — "Reforma Administrativa" — Rio, 1968.

CAMPOS, Wagner Estelita — "Parecer Prévio Sobre as Contas do Governo da República" — Rio, 1967.

DARBY, Paul Holland — "An Outline of Elementary Accounting" — New York, 1942.

DEODATO, Alberto — "Manual de Ciência das Finanças" — São Paulo, 1954.

DIAS, J. de Nazaré T. — "A Reforma Administrativa de 1967" — Rio, 1968.

FREIRE, Victor Amaral — "Parecer Prévio Sobre as Contas do Governo" — No prelo.

- GILSON, Iberê — "Parecer Prévio Sobre as Contas do Governo" — Rio, 1968.
- GRANONI, Raul — "El control de los Gastos Públicos por los Tribunales de Cuentas" — Buenos Aires, 1946.
- PINTO, Mário A. de Tezamos — "La Legislación Presupuestal de los Países Latino Americanos" — Buenos Aires, 1956.
- REISER, Joseph — "L'Organization du Contrôle et la Technique de Verifications Comptables" — Paris.

LEGISLAÇÃO

- Constituição do Brasil, de 24 de janeiro de 1967.
- Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 15 de outubro de 1946.
- Lei n.º 830, de 23 de setembro de 1949.
- Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964.
- Lei n.º 4.740, de 15 de julho de 1965.
- Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966.
- Decreto-lei n.º 199, de 25 de fevereiro de 1967.
- Decreto-lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967.

NÃO PODE SER
BIBLIOTECA

Documentação da RSP

1. Legislação Básica

1.1 — DECRETO-LEI N.º 1.870 —
DE 14 DE DEZEMBRO DE
1939.

Reconhece a Revista do Serviço Público como órgão de interesse da Administração e dá outras providências.

O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o art. 180 da Constituição, decreta :

Art. 1.º A Revista do Serviço Público, editada pelo Departamento Administrativo do Serviço Público, fica reconhecida como órgão de interesse da Administração.

Parágrafo único. A sede da Revista será a do Departamento Administrativo do Serviço Público.

Art. 2.º A Revista terá um diretor, designado pelo Presidente do DASP dentre o corpo de redatores, constituído por funcionários requisitados e extranumerários admitidos na forma da legislação em vigor.

Art. 3.º A orientação da Revista competirá ao Presidente do DASP e a direção técnica e administrativa ao seu diretor, sob o controle econômico e financeiro do Chefe dos Serviços Auxiliares.

Art. 4.º O Presidente do DASP fica autorizado a regular as atividades da Revista, em Regimento Interno, ouvido o Conselho Deliberativo.

Art. 5.º As despesas com a edição da Revista, inclusive as de colaboração e de material, e bem assim as decorrentes da publicação de quaisquer trabalhos avulsos que visem o aperfeiçoamento do serviço público, correrão à conta das dotações para isso consignadas no orçamento da União.

Parágrafo único. Essas dotações serão requisitadas pelo Chefe dos Serviços Auxiliares, em quotas trimestrais adiantadas, cuja aplicação comprovará, na forma da legislação em vigor.

Art. 6.º A renda da Revista, constante do produto de assinaturas e da venda avulsa, deduzidas as importâncias das comissões pagas, será recolhida mensalmente ao Tesouro, como receita da União.

Art. 7.º A escrituração da Revista será feita por funcionário ou extranumerário, designado pelo Presidente do DASP, de acordo com as instruções aprovadas pela Contadoria Central da República.

§ 1.º Até o dia 31 de janeiro, o Chefe dos Serviços Auxiliares subme-

terá ao Presidente do DASP o balanço da receita e despesa da Revista e o balanço final correspondentes ao ano anterior.

§ 2.º Uma cópia desse balanço será remetida à Contadoria Central da República.

Art. 8.º Parte da tiragem da Revista será distribuída gratuitamente, conforme determinar o Presidente do DASP.

Art. 9.º O presente decreto-lei entrará em vigor na data de sua publicação, menos quanto ao regime financeiro, que começará a ter execução no exercício de 1940.

Art. 10 Revogam-se as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 14 de dezembro de 1939, 118.º da Independência e 51.º da República.

GETÚLIO VARGAS

Francisco Campos

A. de Souza Costa

Eurico G. Dutra

Henrique A. Guilhem

João de Mendonça Lima

Oswaldo Aranha

Fernando Costa

Gustavo Capanema

Waldemar Falcão

— (D.O., seção I, 16/12/1939) —
pág. 28.649.

1.2 — DECRETO-LEI N.º 2.039 —
DE 27 DE FEVEREIRO DE 1940

Transforma o Serviço de Publicidade do Departamento Administrativo do Serviço Público em Serviço de Documentação

O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o art. 180 da Constituição, e atendendo ao que dispõe o art. 2.º do decreto-lei n.º 1.915, de 27 de dezembro de 1939, decreta :

Art. 1.º O Serviço de Publicidade do Departamento Administrativo do Serviço Público, a que se refere o art. 11 do decreto-lei 579, de 30 de julho de 1938, fica transformado em Serviço de Documentação.

Parágrafo único. No quadro permanente do mesmo Departamento, a função gratificada de chefe do Serviço de Publicidade passa a ser a de chefe do Serviço de Documentação.

Art. 2.º Cumpre, principalmente, ao Serviço de Documentação :

a) coligir, ordenar, classificar, guardar, conservar e publicar os textos documentários, elementos estatísticos e dados discriminativos referentes às atividades do Departamento;

b) fornecer ao Departamento de Imprensa e Propaganda, mediante solicitação, os elementos de que este necessitar para o desempenho de suas atribuições, bem assim encaminhar ao mesmo o noticiário de suas atividades, cuja divulgação seja de interesse;

c) reunir dados para o relatório anual do presidente do Departamento;

d) promover a divulgação de trabalhos de interesse da administração pública.

Art. 3.º o presente decreto-lei entrará em vigor na data de sua publi-

cação, revogadas as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 27 de fevereiro de 1940, 119.º da Independência e 52.º da República.

GETÚLIO VARGAS

Francisco Campos

1.3 — DECRETO-LEI N.º 4.506 —
DE 22 DE JULHO DE 1942

Cria o Serviço de Documentação (SD) do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) e dá outras providências.

O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o artigo 180 da Constituição, decreta:

Art. 1.º Fica criado o Serviço de Documentação, (SD) do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), diretamente subordinado ao Presidente do mesmo Departamento, compreendendo a Biblioteca, a Seção de Documentação e a Revista do Serviço Público, atualmente existente no DASP, e, ainda, uma Seção de Estatística Administrativa.

Art. 2.º Fica criado, no Quadro Permanente do DASP, o cargo, em comissão, de Diretor do Serviço de Documentação, padrão N.

Art. 3.º Para atender, no presente exercício, à despesa decorrente do disposto no artigo anterior, fica aberto, ao Departamento Administrativo do Serviço Público, o crédito suplementar na importância de 15:500\$0 (quinze contos e quinhentos mil réis) à Ver-

ba 1 — Pessoal, Consignação I — Pessoal Permanente, Subconsignação 01 — Pessoal Permanente (Anexo 3 — Decreto-lei n.º 3.960, de 19 de dezembro de 1941).

Art. 4.º Fica sem aplicação na Verba 1 — Pessoal, Consignação II — Pessoal Extranumerário, Subconsignação 04 — Contratados, do vigente Orçamento do Departamento Administrativo do Serviço Público (Anexo 3 — Decreto-lei n.º 3.960, de 19 de dezembro de 1941), a importância de 15:500\$0 (quinze contos e quinhentos mil réis).

Art. 5.º O presente decreto-lei entrará em vigor a partir de 1.º de agosto de 1942, revogadas as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 22 de julho de 1942, 121.º da Independência e 54.º da República.

GETÚLIO VARGAS

A. de Souza Costa

— (D.O., Seção I, 24-7-1940, página 11.595).

2.1 — PORTARIA N.º 992 — DE 3
DE OUTUBRO DE 1944

O Presidente do Departamento Administrativo do Serviço Público, no uso da atribuição que lhe confere o art. 69, n.º XVIII, do Regimento aprovado pelo Decreto n.º 11.101, de 11 de dezembro de 1942:

Considerando que ao Serviço de Documentação do DASP compete a elaboração e a publicação de "Livros

e periódicos de interesse para a Administração Pública" (art. 48 do Regimento aprovado pelo Decreto n.º 11.101, de 11-12-42);

Considerando que a edição de uma revista especializada em questões de Direito Administrativo se impõe como fator indispensável à "sistematização dos fundamentos jurídicos da reforma administrativa brasileira", tarefa que incumbe aos órgãos do DASP, e especialmente ao seu Consultor Jurídico (art. 79 do Regimento citado);

Considerando as razões e o plano de edição expostos pelo Consultor Jurídico em ofício datado de 29-4-44, já aprovados, resolve :

1.º — Fica o Serviço de Documentação do DASP autorizado a editar a Seção II da Revista do Serviço Público, intitulada "Revista de Direito Administrativo";

2.º — A "Revista de Direito Administrativo" publicará, em fascículos trimestrais, trabalhos de natureza jurídica, relacionados com o serviço público, especialmente de Direito administrativo;

3.º A "Revista de Direito Administrativo" terá direção técnica autônoma; as despesas de material e de pessoal, de colaboração, permanente ou eventual, necessárias à sua edição, correndo por conta das Verbas do Serviço de Documentação;

4.º — O pessoal da "Revista do Serviço Público" prestará o auxílio que for solicitado para a feitura da "Revista de Direito Administrativo;

5.º — A direção da "Revista de Di-

reito Administrativo" caberá ao Consultor Jurídico do DASP;

6.º — O controle econômico e financeiro da edição da Revista de Direito Administrativo competirá ao Diretor do Serviço de Documentação.

Em 3 de outubro de 1944 — **Luiz Simões Lopes**. Publicado no Diário Oficial (Seção I) de 5-10-44, — pág. 17.224.

2.2 — CIRCULAR 124

Em 27 de fevereiro de 1940

Senhor Ministro

Como é do conhecimento de Vossa Excelência, o decreto-lei n.º 1.870, de 14 de dezembro de 1939, considerou a Revista do Serviço Público, editada por este Departamento, órgão de interesse da Administração.

Estabeleceu o mesmo decreto-lei que o custeio da Revista correrá à conta das dotações para isso consignadas no orçamento da União, sendo a renda, constante exclusivamente de assinaturas e da renda avulsa, recolhida mensalmente ao Tesouro, como receita ordinária.

Atenta à finalidade dessa publicação, que é, não só a divulgação dos atos do Governo, como e principalmente a ativa propaganda dos meios de aperfeiçoar sob todos os aspectos, os serviços administrativos, é de maior interesse que a tiragem da Revista aumente constantemente, saindo do âmbito das repartições e dos gabinetes, na capital do País, para

estender-se, tornando-se conhecida, quando não imprescindível, em todo o território nacional.

A Sua Excelência o Senhor Doutor Fernando Costa, Ministro de Estado da Agricultura. Nos mesmos termos aos demais Ministros de Estado.

Para alcançar esse objetivo, que é o deste Departamento, faz-se necessário o concurso de todos os ministérios, motivo pelo qual tenho a honra de dirigir-me a Vossa Excelência, solicitando as providências indispensáveis no sentido de, à conta de cada uma das diferentes verbas destinadas à aquisição de livros, jornais, revistas etc., ser tomado um certo número de assinaturas destinadas à remessa, que poderá ser feita pela própria Revista, se Vossa Excelência não determinar o contrário, às repartições e serviços nos Estados.

Assim, atendido o presente pedido, facilmente poderão ser distribuídos, por todo o Brasil, quatro a cinco mil exemplares da Revista, o que contribuirá poderosamente para divulgar os métodos de trabalho pelos quais ativamente se empenha o Estado Novo.

Aproveito a oportunidade para renovar a Vossa Excelência os protestos da minha alta estima e mais distinta consideração. Presidente — **Luiz Simões Lopes**.

MINISTÉRIO DA FAZENDA — Gabinete do Ministro

CIRCULAR N.º 24

O Ministro de Estado dos Negócios da Fazenda, tendo em consideração

que a "Revista do Serviço Público" insere em suas páginas matéria de grande interesse para os servidores públicos e de utilidade para a Administração em geral, já pelos problemas técnicos que ventila, já pela divulgação de assuntos gerais de Administração, resolve :

a) recomendar aos Senhores Chefes das repartições subordinadas a este Ministério a conveniência de tomarem assinatura da citada Revista, dentro das possibilidades da dotação orçamentária própria de sua repartição;

b) estender, particularmente, a recomendação aos servidores deste Ministério, dadas as vantagens que advirão para o serviço com o manuseio daquela publicação. Em 12 de julho de 1944. **Paulo Lyra** — Respondendo pelo Expediente do Ministério da Fazenda.

Recomendação do Ministro da Fazenda, publicada em Diário Oficial de 14 de julho de 1944, página 12.418.

Observação : (Documento semelhante foi expedido pelos demais Ministros ao Presidente Getúlio Vargas prestigiando a RSP).

DECRETO N.º 66.222, DE 17 DE FEVEREIRO DE 1970.

Reorganiza o Departamento Administrativo do Pessoal Civil (DASP) e dá outras providências.

O Presidente da República, etc. ...

Art. 10. O Centro de Documentação e Informática compõe-se de :

.....

.....

IV — Revista do Serviço Público

.....

.....

Art. 11. Compete ao DASP, através do Centro de Documentação e Informática :

.....

.....

2. Editar a Revista do Serviço Público, o Boletim "Diretrizes" e trabalho sobre matéria técnica ou administrativa.

.....

.....

— D.O. 18-2-71 — pág. 1.231

PORTARIA N.º 131, DE 2 DE
JUNHO DE 1970

O Diretor-Geral do Departamento Administrativo do Pessoal Civil (DASP), no uso da atribuição que lhe confere o artigo 20 do Decreto número 66.222, de 17 de fevereiro de 1970, resolve :

Art. 1.º Aprovar o Regimento do Departamento Administrativo do Pessoal Civil (DASP), na forma do anexo.

.....

.....

Art. 17. Compete ao Centro de Documentação e Informática (CENDOC), através de suas unidades de trabalho :

.....

5. Editar a "Revista do Serviço Público", com o propósito de divulgar matéria doutrinária, informativa, crítica e noticiosa, que contribua para maior difusão dos conhecimentos relativos à Administração Pública, notadamente à Administração de Pessoal.

.....

.....

(Publicada no D.O. de 4-6-70, página 4.143).

DECRETO N.º 71.922, DE 15 DE
MARÇO DE 1973

— Eleva a Revista do Serviço Público à categoria de "Unidade Estrutural do DASP (Art. 5.º, que alterou o Decreto n.º 66.222, de 1970).

DECRETO N.º 71.923, DE 19 DE
MARÇO DE 1973

— Classifica o cargo de Diretor da RSP no Grupo DAS — Direção e Assessoramento Superior.

CONTRATO DASP/Editora Gráfica Alvorada Ltda., publicado no Diário Oficial de 24 de maio de 1973.

CONTRATO DASP/MINAS GRÁFICA EDITORA LTDA., assinado a 19 de fevereiro de 1974.



NÃO PODE SAIR DA
BIBLIOTECA

Composto e impresso na
MINAS GRÁFICA EDITORA LTDA.
Rua Timbiras, 2062 — Fone : PABX 26-4822
Belo Horizonte — MG.

Pede-se permuta.

Pldese canje.

On demande l'exchange.

We ask for exchange.

Man bittet um Austausch.

Si richlere lo scambio.

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

DASP

5.º andar — Bloco 7

Esplanada dos Ministérios

Brasília — 70.000

Brasil

ORIENTAÇÃO EDITORIAL

1. Os originais para publicação, devidamente autenticados, serão apresentados em duas vias datilografadas, espaço triplo, em uma só face de cada folha de papel branco, tamanho ofício, sem emendas ou rasuras que dificultem a leitura.

2. Não serão devolvidos, sob qualquer hipótese, os originais submetidos à RSP para publicação, mesmo quando não aproveitados.

3. Os textos — editoriais, artigos, traduções, ensaios, tópicos — deverão versar sobre assuntos técnicos, científicos ou culturais de indiscutível interesse para a Administração, traduzindo resultados de estudos e pesquisas, bem como de experiências no campo das Ciências Sociais, em geral, e das Ciências Política e da Administração, em particular.

4. A normalização e a revisão dos textos e das provas, efetuadas pela equipe da RSP, limitar-se-ão aos equívocos de ortografia, regência e concordância e ao planejamento gráfico, ficando assegurada aos autores a integridade de seus estilos e opiniões.

5. Toda colaboração submetida ao Diretor da RSP deverá conter o nome completo do autor, seus títulos principais, endereço e números de matrícula no INPS ou IPASE e de contribuinte do imposto de renda.

DASR

