



DASP

DASP

DIRETOR-GERAL

Glauco Lessa de Abreu e Silva

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

Araújo Cavalcanti (Diretor)

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 (transferido para Brasília em 1960).

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

C.D.D. 350.0005
C.D.U. 35 (05)

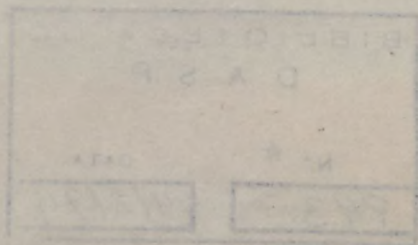


REVISTA
DO
SERVIÇO
PÚBLICO

NÃO PODE SAIR DA
BIBLIOTECA

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

P
350.0005
Rusy



R. serv. públ.	Brasília	v. 108	n. 3	p. 1 - 300	Set./dez. 1973
----------------	----------	--------	------	------------	----------------

**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



Os conceitos emitidos em trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

BIBLIOTECA DO DASP	
N.º ★	DATA
P43	14/2/74

SUMÁRIO

EDITORIAL

R.S.P.: Fator de Modernização Administrativa	7
--	---

ARTIGOS

O Regime Modernizante Brasileiro — <i>J. O. de Meira Penna</i> ..	13
A Arte de Administrar e o "Bolo Econômico" — <i>J. de Nazaré T. Dias</i>	33
O Controle Financeiro das Empresas Estatais — <i>Sebastião de Sant'Anna e Silva</i>	39
O Conceito de Justo Preço nas Cooperativas de Produtores — <i>Walmor Franke</i>	51
Da Administração Científica às Ciências da Administração — <i>Benedicto Silva</i>	69
 Responsabilidade do Funcionário Público — <i>Clenício da Silva Duarte</i>	77
Aspectos da Autonomia Municipal no Direito Parlamentar Brasileiro — <i>José de Queirós Campos</i>	91
Considerações em Torno da Administração Direta e Indireta do Distrito Federal — <i>Emmanuel F. Mendes Lyrio</i>	113

TRADUÇÕES

Para uma Abordagem Global dos Problemas de Pessoal na Administração Pública — <i>Georges Langrod</i>	143
A Administração sob as Condições de Descentralização e de Participação dos Cidadãos — <i>Adam W. Herbert</i>	167

DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÕES

MONOGRAFIAS DA RSP — A Técnica da Comunicação na Redação Oficial — <i>José Augusto Guerra</i>	197
Alfredo Valladão — <i>Wagner Estelita Campos</i>	245
"CENDAP Será um Marco na Evolução de Nossa Política Técnico-Administrativa" — <i>Adhemar de Barros Filho</i>	281
"O DASP Está no Rumo Certo" — <i>Dayl de Almeida</i>	291
Política de Pessoal: — "Uma das Bases e Condições do Desenvolvimento Nacional" — <i>Antonio Carlos Konder Reis</i> ..	297

RSP - Fator de Modernização Administrativa

Esta edição da "Revista do Serviço Público", ora circulando em todo o País, — Volume 108, n.º 3, setembro/dezembro de 1973, — tem um significado especial a ser merecidamente posto em relevo como **efeito-demonstração** do absorvente e patriótico empenho do DASP no sentido do aperfeiçoamento, modernização e crescente prestígio de seu órgão oficial, dedicado à divulgação de pesquisas, estudos e traduções categorizadas no campo da ciência política, da administração pública, das ciências sociais e administrativas, em geral.

Como se pode comprovar pela análise desta e das anteriores edições, consubstanciadas nos 12 números publicados a partir de 1970, a "Revista do Serviço Público" atravessa uma auspiciosa fase de reformulação e profundas transformações que, numa feliz coincidência, se integra na gestão do prof. Glauco Lessa de Abreu e Silva, cujo irrestrito apoio à R.S.P. evidencia e consolida os bons resultados obtidos nesse período denso de fecundas realizações. Evidentemente, não seria possível examiná-las nos limites de um sucinto e despretensioso Editorial: os leitores encontrarão, neste mesmo número e no local adequado, três categorizados pronunciamentos, formulados no Congresso Nacional, — Câmara dos Deputados e Senado Federal — respectivamente, pelos Senhores Deputados Dayl de Almeida, Adhemar de Barros Filho e Senador Antônio Carlos Konder Reis.

São três consagradoras manifestações, carregadas de informações objetivas e lúcidos conceitos, a respeito da atuação

do DASP como instrumento do Governo, laboratório de uma política de recursos humanos a serviço do desenvolvimento nacional e da eficiência dos serviços públicos, aperfeiçoamento dos servidores em função de diretrizes de modernização e justiça social.

Criada em novembro de 1937, no antigo Conselho Federal do Serviço Público Civil, e incorporada ao DASP em 1938 pelo Decreto n.º 579, de 30 de julho do mesmo ano, foi a "Revista do Serviço Público" reconhecida e proclamada, no ano seguinte, nos termos do Decreto-lei n.º 1.870, como **"Órgão de interesse da Administração"**. A seguir, o Decreto-lei n.º 4.506, de 22/07/1942, incluiu-a no Serviço de Documentação, por sua vez transformado no Centro de Documentação e Informática, ao ensejo do advento do Decreto n.º 66.222, de 17 de fevereiro de 1970.

Desde então, medidas sensatas foram equacionadas nas dimensões adequadas às possibilidades da Revista, quer em termos de racionalização editorial e criteriosa seleção dos colaboradores, como no concernente à modernização de sua fisionomia grafotécnica, passando a Revista do DASP a circular com nova apresentação e uma melhor diagramação.

Evidentemente, a modernização apenas não basta: a meta prioritária do DASP no que diz respeito à sua Revista terá sempre de ser, invariavelmente, a manutenção de altos padrões de qualidade.

Na seqüência das iniciativas que, na gestão do atual Diretor-Geral, estão proporcionando à "Revista do Serviço Público" condições de exeqüibilidade como um magno projeto educativo do DASP, de cunho indiscutivelmente pedagógico e cultural, visando à capacitação profissional dos servidores públicos, destacam-se entre outras: 1) O convênio com o Serviço Gráfico do Senado Federal, assinado a 25/03/1970, deixando a Revista de ser impressa no Departamento de Imprensa Nacional que a vinha confeccionando desde 1937. 2) O Decreto n.º 71.922, de 15 de março de 1973, em virtude do qual a "Revista do Serviço Público" foi elevada à categoria de Unidade Estrutural do DASP, diretamente subordinada ao Diretor-Geral, adquirindo, destarte, "status" superior e, conseqüentemente, responsabilidades acrescidas (Art. 5.º, do Decreto n.º 71.922/73, que alterou o Decreto n.º 66.222/70). 3) Classificação do cargo de Diretor da "Revista do Serviço Público" no Grupo DAS — Direção e Assessoramento Superior (Decreto n.º 71.923, de 19/03/73). 4) Contrato DASP/Editora Gráfica Alvorada Ltda., publicado no **Diário Oficial**, de 24/05/73, visando à regularização da sua periodicidade.

A quantificação dos resultados programados e obtidos, em meio e apesar dos obstáculos enfrentados, pode ser dimensionada em algumas breves indicações: 1) O DASP editou, imprimindo no Serviço Gráfico do Senado Federal, 32.000 (trinta e dois mil) exemplares, correspondentes aos volumes 105/70, 106/71 e 107/72, num total de oito números. 2) Utilizando-se de contrato com a Editora Gráfica Alvorada Ltda. (para serviços

gráficos), publicou o DASP um volume remanescente — 107/72, n.º 3 — e três números do volume n.º 108/73, ou seja, mais 16.000 exemplares, perfazendo, no conjunto, uma tiragem global de 48.000 exemplares. A esse total deve-se acrescentar a edição de três Monografias, em separatas, relativas aos Concursos realizados, sendo que os trabalhos aprovados no último Concurso levado a efeito, estão sendo normalmente publicados pela Revista.

À guisa de observação final cumpre acentuar, além das proporções dessa surpreendente e bem sucedida programação editorial, a repercussão alcançada, notadamente no âmbito das Universidades, da Escola Superior de Guerra, das Bibliotecas, do Congresso Nacional, do Poder Judiciário, das Embaixadas estrangeiras, dos Ministérios, das Autarquias — em suma, dos órgãos, serviços e assinantes, em geral, atingido pela circulação planejada da "Revista do Serviço Público".

De fato, desde suas origens até agora, vem a Revista do DASP reafirmando suas virtualidades como fator de modernização institucional e aprimoramento dos contingentes humanos engajados na epopéia quotidiana do desenvolvimento nacional.

A avaliação dos serviços prestados, trabalhos realizados e iniciativas em andamento, entremostam e realçam as possibilidades da "Revista do Serviço Público" quanto ao desempenho de sua alta missão no contexto de um DASP renovado, dinâmico, cultural e tecnologicamente avançado.

**O REGIME MODERNIZANTE
BRASILEIRO**

**A ARTE DE ADMINISTRAR E O
BOLO ECONÔMICO**

**O CONTROLE
FINANCEIRO DAS EMPRESAS ESTATAIS**

**O CONCEITO DE JUSTO PREÇO
NAS COOPERATIVAS DE PRODUTORES**

**DA ADMINISTRAÇÃO CIENTÍFICA
ÀS CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO**

RESPONSABILIDADE DO FUNCIONÁRIO PÚBLICO

**ASPECTOS DA AUTONOMIA
MUNICIPAL NO DIREITO PARLAMENTAR BRASILEIRO**

**CONSIDERAÇÕES EM TORNO DA ADMINISTRAÇÃO
DIRETA E INDIRETA DO DISTRITO FEDERAL**

O REGIME MODERNIZANTE
BRASILEIROA ARTE DE ADMINISTRAR É O
BOLSO ECONÔMICOO CONTROLE
FINANCEIRO DAS EMPRESAS ESTATAISO CONCEITO DE JUSTO PREÇO
NAS COOPERATIVAS DE PRODUTORESA ADMINISTRAÇÃO CIENTÍFICA
AS CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO

RESPONSABILIDADE DO FUNCIONÁRIO PÚBLICO

ASPECTOS DA AUTONOMIA
MUNICIPAL NO DIREITO PARLAMENTAR BRASILEIRO

CONDIÇÕES DE TRABALHO EM TIPO DE ADMINISTRAÇÃO

DIREITO E MORALIDADE DO DISTRITO FEDERAL

A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO BRASIL

A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO BRASIL

A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO BRASIL

A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO BRASIL

A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO BRASIL

A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO BRASIL

A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO BRASIL

A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO BRASIL

A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO BRASIL

A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO BRASIL

A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO BRASIL

A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO BRASIL

A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO BRASIL

A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO BRASIL

A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO BRASIL

A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO BRASIL

A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO BRASIL

O Regime Modernizante Brasileiro

J. O. de Meira Penna

Embaixador, diplomata de carreira, psicólogo,
escritor e professor universitário

Temos ouvido recentemente queixas, até certo ponto justificadas, de que só autores estrangeiros — os americanos com primazia — estariam estudando objetiva e seriamente os acontecimentos relacionados com a Revolução e o Desenvolvimento de nosso país. É fato que tem havido poucos pesquisadores brasileiros desse tipo: pesquisas que cubram sobriamente todo o panorama da realidade política, social e econômica do Brasil. Talvez falte aos estrangeiros que nos observam e nos criticam, uma compreensão mais aguda das origens de nossa Revolução, bem como das perspectivas que se abrem para o país como resultado do fenômeno de rapidíssima expansão industrial em andamento. Em compensação, menos envolvidos emocionalmente nesses acontecimentos, os cientistas estrangeiros se valem de uma visão quicá mais fria, menos comprometida por preconceitos ideológicos. O que não quer dizer que sejam isentos na avaliação dos méritos e, porventura, dos defeitos do "sistema" que nos governa há quase dez anos.

Entre esses estudiosos da realidade brasileira ponho de lado, inicialmente, jornalistas superficiais como o francês François de Combret que, no Brasil, só vêem uma "grande tragédia" — miséria, despotismo e torturas, como se fôssemos o Haiti de Papa Doc. Basta saber que seus principais informadores são os Arcebispos de Recife e Crateus para se ter uma idéia do tom do livro. O que ele lamenta é que o Brasil não seja governado por homens como Fidel Castro ou Salvador Allende (o livro foi escrito em 1971!). Partindo do princípio de que a miséria de certas nações ou do Nordeste Brasileiro é fruto do imperialismo econômico americano, não poderia deixar de chegar a conclusões

ineptas após sua viagem turística por nossa terra. Com esses pseudo-intelectuais do Quartier Latin não há debate.

Prefiro gente mais séria. Ocorrem-me os nomes de quatro cujas obras se destacam particularmente por sua atualidade e pelo largo espectro de seu interesse, além de mais alguns que serão mencionados no decorrer de nosso ensaio. São os professores Thomas Skidmore, Ronald Schneider e Alfred Stepan, americanos, e o suíço G. E. Fiechter. Examinam todos a conjuntura brasileira do ponto de vista do regime dominante e dos resultados obtidos no que diz respeito à aceleração do desenvolvimento econômico e às transformações estruturais na nossa carcomida organização política. Se as interpretações e previsões desses pesquisadores, mesmo numa perspectiva de poucos anos, se revelam às vezes claramente errôneas, possuem, pelo menos, o mérito de chamar a atenção para aspectos que provavelmente nos passariam despercebidos.

Os melhores estudiosos americanos reconhecem, de um modo geral, que a "crise brasileira" é o resultado de uma problemática institucional muito complexa. O fato é que fomos incapazes de criar, até agora, órgãos e processos políticos democráticos capazes de corrigir, dirigir ou encaminhar as mudanças econômicas e sociais muito profundas que estão transformando o país desde 1930. Haveria assim um desequilíbrio crescente entre as instituições existentes e a sociedade em benefício da qual deveriam supostamente operar. Thomas Skidmore pergunta muito à **propos**, "como reconciliar os ideais democráticos e as tensões sociais resultantes do fosso entre as mudanças econômicas aceleradas do passado recente e a tarefa enorme de desenvolvimento a ser empreendida?". Ronald Schneider proclama: "O Brasil é um gigante adolescente em séria aflição (**trouble**)". Um fator importante da instabilidade brasileira seria o **gap**, a brecha crescente entre o ritmo das transformações e a mobilização adequada de novos grupos ou elites dirigentes civis.

Um outro professor americano, de alto gabarito, Samuel Huntington, que tem estudado o problema em todos os países do chamado "Terceiro Mundo", enfatiza igualmente o **lag** ou atraso no desenvolvimento de instituições políticas, em relação à rapidez das mudanças sociais e econômicas, no período de pós-guerra, na Ásia, África e América Latina. Teria ali ocorrido um declínio geral na ordem política, com subversão da autoridade e redução da legitimidade e eficiência dos governos. Numa fór-

mula de impacto, declara Huntington que "a modernidade gera estabilidade, mas a modernização gera a instabilidade"...

Já a idéia de que não poderia haver desenvolvimento acelerado sem certa dose de constrangimento ou imposição parece acentuar-se entre alguns observadores. O debate restringir-se-ia, nesse caso, à questão da natureza e extensão do poder de constrangimento, bem como ao modo de seleção das pessoas que o exercem. G. A. Fiechter, o mais simpático de todos esses analistas de nossa situação, acredita que "a planificação autoritária é provavelmente necessária, pois é preciso impor ao mesmo tempo sacrifícios a curto prazo, a redistribuição dos recursos existentes e a revisão dos métodos pelos quais são tais recursos distribuídos".

Essa problemática levanta a questão da interpretação marxista da realidade brasileira. Parece inacreditável, mas é infelizmente verdadeiro, como preconceitos marxistas ou cripto-marxistas contaminam as apreciações de muitos desses "sábios", inclusive catedráticos da livre América, desses acadêmicos da pátria do capitalismo triunfante. É inegável que a má vontade com que, às vezes, indisfarçadamente observam os acontecimentos de nosso país não é apenas o produto natural de uma perspectiva liberal. Se assim fosse, mais severos seriam, por exemplo, com a experiência do Peru onde os militares, fardados e de espada, são realmente os "ocupantes" do país. Severos ainda mais seriam com Cuba a qual, no entanto, parece merecer-lhes um enternecido e tolerante silêncio. Quando Fidel encosta um adversário no **paredon**, tal ato é classificado como o devido castigo de um burguês opressor e reacionário, vermina desprezível que deve ser eliminada. Quando Pinochet faz o mesmo com os marxistas, é tratado de brutal ditador, fascista, capacho dos americanos e laçao do imperialismo.

Indubitavelmente, os sóbrios catedráticos da Columbia University não conseguem, às vezes, pesquisar temas tão altamente carregados de conteúdo emocional, sem se render também às sugestões maliciosas do incubo ideológico que os possui. O Professor Bradford Burns, por exemplo, um historiador especializado no Brasil, exalta o nacionalismo brasileiro que interpreta exclusivamente em termos de antiamericanismo. Com esse tipo peculiar de masoquismo e auto-flagelação, tão do gosto dos intelectuais de nossa época, ele só acredita na sinceridade democrática antiimperialismo do político ou do autor que saiba vociferar suas denúncias ao imperialismo **yankee**. Lembro-me que,

ticando em 1967 meu livro "Política Externa — Segurança e Desenvolvimento", o Prof. Burns achou-o pouco nacionalista. Ao descrever as tendências "tradicionalistas" que dominavam a diplomacia brasileira sob a Presidência Castello Branco, considerou, como enorme e imerecido exagero, que esse regime "estava implementando a política tão habilmente defendida pelo Embaixador Meira Penna. Para ele, nacionalistas só seriam Goulart, Brizola, os abencerragens do antigo ISEB ou, em outras palavras, só aqueles que agridem Washington para agradar Moscou.

O problema é que o "modelo brasileiro" de desenvolvimento está tendo sucesso, ao passo que o modelo marxista, posto em prática em Cuba, no Chile e alhures só conduz ao fracasso. Fidel Castro, por exemplo, em que pese o milhão de dólares que recebe diariamente da União Soviética, só conseguiu mesmo foi perder para o Brasil o primeiro lugar na exportação de açúcar, confirmando assim o comentário amargo de Anastás Mikoyan, segundo o qual Socialismo e Rumba não se combinam bem...

Não podemos, contudo, generalizar a crítica a essa atitude paradoxal que reflete a gravidade da crise moral por que atravessa a Universidade americana. Outros observadores, menos contaminados pela pestilência, reconhecem que os acontecimentos brasileiros não se submetem tão facilmente à cama de Procusto da dogmática marxista. Ruy Mauro Marini é um que confessa que não se pode interpretar a realidade brasileira segundo "a lógica impecável da luta de classes". Ainda bem! Outros reconhecem que a Revolução brasileira não tornou nosso país mais subserviente, política e economicamente, aos Estados Unidos, porém menos. Aliás Celso Furtado também admite que o operário de S. Paulo, vindo das áreas pobres de emigração interna, do Nordeste, "se sente desde o princípio integrado num processo de elevação de estatuto social".

A análise dos acontecimentos brasileiros, entre 1930 e 1964, não é tampouco muito fácil para quem se orienta exclusivamente segundo critérios tirados da experiência democrática americana. John W. F. Dulles, filho do antigo Secretário de Estado e professor de estudos Latino-Americanos na Universidade do Texas, aceitou o desafio, escrevendo dois eruditos livros sobre o período. Neles se limita a relatar os fatos, reduzindo ao mínimo os comentários pessoais. O resultado é um pouco seco, mas a objetividade me parece garantida. A Esquerda Festiva

brasileira, entretanto, bufou! O mínimo de que foi acusado é de ser filho de John Foster Dulles... o que prova como é difícil satisfazer os dois campos, mantendo-se no centro.

Thomas Skidmore aproxima-se também da verdade sem nunca, porém, tocá-la de chofre. Devemos perdoá-lo, pois os historiadores e sociólogos brasileiros também nunca estudaram muito profundamente os acontecimentos de 30 a 64, especialmente nunca se atreveram a pesquisar exaustivamente o fenômeno do Getulismo. Limitaram-se a analisar literariamente a personalidade fascinante desse que foi o único ditador e o maior líder carismático de nossa história — ora a favor, ora contra, raramente com isenção. Certos temas, contudo, mereceriam enfoque especial: a expansão monstruosa do eleitorado, grande parte do qual passando a escapar do voto de cabresto; o reforço permanente do governo central no contexto da federação; a extrema capacidade de sobrevivência da velha classe de políticos, através de todas as perturbações constitucionais e da anarquia partidária; a inexperiência, a incompetência e a divisão das Esquerdas e, finalmente, a fraqueza e perplexidade do grupo que Skidmore denomina “liberais constitucionalistas”.

A opção fundamental do Brasil entre a queda de Getúlio, em 1945, e o golpe de 31 de março de 1964 ter-se-ia colocado, segundo Skidmore, entre os liberais constitucionalistas que corresponderiam, grosso modo, aos membros sinceros da UDN, com seus aliados do PL e do PR, e os semi-autoritários nacionalistas cuja principal preocupação teria sido a “regeneração nacional” e a modernização do país.

Esse esquema possui valor e alguns defeitos. Seu mérito é escapar da classificação ideológica vulgar que esquizofrênicamente polariza a Esquerda e a Direita. É uma construção que, entretanto, colocariam a antiga UDN em oposição ao regime atual. Não me parece que seja uma fórmula de explicação satisfatória para as ocorrências do momento, uma vez que encontramos udenistas do lado de cá da cerca, e semi-autoritários nacionalistas do lado de lá.

O ponto de vista de Skidmore bem descreve, no meu entender, as perplexidades enfrentadas pelos liberais constitucionalistas desde quando se frustraram os ideais da Revolução de 1930, a qual foi concebida, como vale recordar, pela chamada Aliança Liberal. A primeira decepção data de 1933 em São Paulo. A incompreensão dos intelectuais e políticos liberais sinceros

está patente no voto do Primeiro Congresso de Escritores, em 1945, que pediu um governo eleito pelo "voto universal, direto e secreto". Será que imaginavam as conseqüências imediatas e futuras de um tal programa? A Constituição de 46 incorporou seus desejos, combinados com os dos nacionalistas, favoráveis a um governo mais forte. Uma contradição que nunca foi resolvida.

As eleições que se sucederam só raramente deram o poder a estadistas liberais competentes os quais, desde o princípio, tiveram a amarga surpresa de verificar que o eleitorado consistentemente preferia os demagogos e líderes carismáticos — o que quer dizer, o ex-ditador, seus maus herdeiros e seus péssimos imitadores — a qualquer figura de democrata, por mais respeitável que fosse. Rodrigues Alves Filho refletiria a tristeza e a perplexidade da UDN ao acentuar que o voto não resolvia porque ao povo não eram dados os meios de escolher livremente indivíduos decentes (mas, perguntamos nós, que meios são esses?).

O derradeiro recurso desses liberais foi deixar-se atrelar à carruagem demagógica do candidato Jânio Quadros, isso, não obstante o fato de Jânio aparecer como o antipolítico por excelência, o inimigo dos partidos de velho estilo. A "Vassoura" ia tudo carregar e certamente tudo teria carregado, inclusive a própria UDN e seu sonho constitucionalista, não fosse a surpresa de agosto de 1961. Skidmore observa, com razão, que o desastre da democracia liberal brasileira ocorreu nas eleições de 1960 e não tanto pela eleição de Jânio Quadros, quanto pela derrota de Milton Campos. O eleitorado elegeu o primeiro. E deixando de preferir Milton Campos, permitiu a Jânio Quadros o jogo dúbio da renúncia. Skidmore aponta para a esquizofrenia da chapa Jan-Jan: um Presidente independente e da oposição (que devia varrer toda a herança do Getulismo) e um Vice-Presidente que representava as forças situacionistas getulistas. Na realidade, a eleição provou que o fator dominante era personalista e não ideológico-programático.

Mas, anteriormente, o povo já preferira Eurico Dutra ao herói de 1922, Eduardo Gomes, levando em consideração não as virtudes daquele austero militar que nos deu um dos mais pacíficos e estáveis governos da República, mas o fato de ser apoiado por Getúlio. Eduardo Gomes e Juarez Távora foram, posteriormente, derrotados de novo. A volta de Getúlio ao poder não teria sido suficiente para solapar a confiança dos liberais democrá-

ticos nos processos eleitorais. Um meio termo teria sido realizado com a eleição de Juscelino Kubitschek — mas como custou! Skidmore analisa o governo JK como atingindo aos limites da política de improvisação: os problemas econômicos e sociais se iam acumulando ameaçadoramente (sobretudo sob a forma de suas conseqüências financeiras, a inflação), enquanto as instituições representativas se revelavam cada vez menos adequadas, quando sujeitas a um eleitorado ignorante e caprichoso.

Comenta o professor, longamente, as “relações angustiantes” entre os liberais-constitucionalistas e os militares, desde 1954. Era evidente que a UDN procurava compensar, através do apelo à intervenção militar, sua incapacidade de seduzir o eleitorado no sentido de uma escolha mais perfeita.

A especulação que surge então, amiúde, tanto em autores brasileiros quanto nos estrangeiros, diz respeito à fraqueza da organização partidária brasileira, à qual é atribuída o próprio colapso institucional finalmente ocorrido. Que o tema haja sido alvo de graves preocupações oficiais, a prova está no empenho dos próprios revolucionários em reformar e fortificar, pelo AI-2, seguido de outras medidas complementares, a estrutura dos partidos. Entre os estudiosos nacionais que não martelado nesse tema vale mencionar o Prof. Orlando Carvalho, que chefia um de nossos melhores grupos de pesquisadores políticos na UFMG.

Skidmore observa que o estado clientelista, de estilo pré-1930, não se modificou na mentalidade de muitos parlamentares. Continuavam vendo seu papel como consistindo exclusivamente em dividir o espólio e conquistar favores para seus associados. Nota ainda que a falta de definição das linhas partidárias é exemplificada pelo fato de que, em 1962, só 216 dos 409 deputados haverem sido eleitos nas respectivas legendas. As alianças de partidos, as mais complexas e escandalosas, jogavam os programas às urtigas. Para Skidmore, cada partido tornou-se um microcosmo do espectro político nacional, passavelmente anárquico.

Tanto esse autor quanto Ronald Schneider estão seguindo, nesse terreno, a liderança intelectual do Prof. Huntington. Huntington é o grande guru da ciência política no que se refere aos países do Terceiro Mundo e é de Huntington a fórmula: “a susceptibilidade de um sistema político modernizante à intervenção militar varia inversamente à força dos partidos políticos”.

Um sistema partidário tradicional e bem montado seria pré-condição de estabilidade política democrática.

Não se pode criticar essa tese, ela tem muito que lhe faz merecer integral apoio. Lembro-me que, em 1965, ao coordenar um grupo-tarefa de estagiários da ESG, engajados no ciclo final de planejamento do Curso Superior de Guerra, me empenhei com fervor nas discussões então travadas sobre nossa caótica organização partidária. Chegamos então ao consenso de que o bipartidarismo muito poderia contribuir para o fortalecimento das instituições democráticas, tendo como modelo os Estados Unidos e a Grã-Bretanha. Fácil é adivinhar nossa surpresa quando, logo em seguida, foi oficialmente adotada a idéia que havíamos especulativamente debatido: foram criados o MDB e a ARENA.

O momento não é próprio para nos empenhar aqui num aprofundamento dessa questão. Desejo apenas lembrar alguns acontecimentos históricos, remotos e recentes, que enfraquecem grandemente nosso enternecido apoio ao partidarismo tradicional. Cito em primeiro lugar o caso da Alemanha, na década dos 30, a qual, possuindo um velho partido social-democrático, sólidos partidos conservadores e um PC fortemente entrincheirado (e mesmo armado) na classe proletária, foi levada de roldão pelo NSDAP hitlerista.

A França apresenta igualmente um robusto quadro partidário na Terceira República: mas que resistência ofereceu, na hora amarga da crise colonial e diante do **putsch** dos generais de Alger? De Gaulle fundou o **Rassemblement du Peuple Français** cujo nome parece destinado a indicar que transcende todos os partidos. Em muitos outros lugares, o "partido" passou a ser uma palavra feia... Nos países totalitários o Partido único alcançou mesmo esse prodígio lógico de se pretender "parte" e constituir o "todo".

Mais perto de nós vemos, na Argentina, os velhos partidos Radical e Conservador serem carregados pela maré incontrolável do Justicialismo peronista. E o caso do Chile? Durante três anos ouvimos repetir, **ad nauseam**, que uma intervenção militar seria impensável, para derrubar o catastrófico Allende, porque os partidos tradicionais, fortemente estruturados, não o permitiriam.

A meu ver, o exemplo mais clamoroso é o da Colômbia. Desde 1830, o que quer dizer, há mais tempo do que nos Estados Unidos, conhece aquele nosso vizinho e amigo dois fortes partidos, um liberal e outro conservador. São bem estruturados ideologicamente, possuem velha tradição e representam, não classes, mas setores verticais da opinião pública nacional. No entanto, poucos países sofreram disputas sectárias tão longas e tão ferozes quanto a Colômbia (Leia-se o romance de Garcia Marquez "Cem Anos de Solidão"...). Em fins do século passado, uma guerra civil entre liberais e conservadores teria enterrado mais de uma centena de milhares de mortos. **La Violência** de quase duas décadas, que se seguiu ao famoso Bogotazo de abril de 1948, teria sacrificado perto de trezentas mil almas, degenerando em verdadeiro banditismo, provocando a intervenção brutal de um caudilho militar e acarretando, finalmente, como derradeiro recurso para deter a sangria, um acordo bipartidário, a Frente Nacional, que é a própria negação do sistema, pois estabelece a alternância automática da Presidência entre conservadores e liberais. O exemplo colombiano constitui, infelizmente, um desmentido às virtudes absolutas do bipartidarismo que, levado a tais extremos, se transforma numa verdadeira psicose coletiva.

Mas é, a meu ver, em torno do problema central da liderança carismática ou populista que os pesquisadores estrangeiros, aqui examinados, me parecem conduzir seus barcos de encontro aos escolhos. Poucos compreenderam o papel do personalismo exacerbado de nossa vivência política e nenhum, talvez, se convenceu de que a verdadeira opção brasileira — como aliás a de nossos vizinhos sul-americanos — não é a alternativa vulgar entre militarismo autoritário nacionalista, de um lado, e plenitude democrática, do outro, mas sim entre um regime racional-legal que faz respeitar a lei e traz estabilidade, e um sistema baseado no prestígio entusiástico mas transitório, instável e despótico do líder carismático, com **intermezzos** anárquicos.

Ronald Schneider fala superficialmente nas "panelinhas", no coronelismo e no sistema feudal de governo. Nem ele nem Huntington, porém, dão valor ao populismo e o relacionam com o velho personalismo da tradição feudal-colonial. Schneider oferece, sem maiores discussões, uma classificação de quatro tipos de populismo que seriam:

- a) o nacionalista, orientado para o trabalhismo (Getúlio Vargas);

- b) o conservador-demagógico, clientelista (Ademar de Barros);
- c) o moralizador messiânico (Jânio Quadros); e
- d) o zeloso na cruzada anticomunista (Carlos Lacerda).

Nessa classificação, João Goulart seria um "Vargas de segunda classe" e um "ersatz Peron". A classificação é útil até certo ponto, mas imperfeita. O trabalhismo de Getúlio Vargas, por exemplo, só se manifestou na segunda fase de seu domínio político (após a fase pseudo-fascista de 1935-1940). E o impacto de Carlos Lacerda não se limitou à cruzada anticomunista, antes competindo com Jânio Quadros no apelo moralizador messiânico.

Skidmore salienta melhor esse aspecto de nossa vida política. Ele reconhece, de início, que o Estado Novo foi uma "criação altamente pessoal". O líder populista seria um político de novo estilo, produzido numa situação em que um eleitorado urbano maciço demonstra receptividade a um tribuno "colorido" que recorre à atração emocional direta, ao focalizar problemas econômicos imediatos das massas, de sofisticação ideológica variável.

Tal tipo de liderança, acentua, era impensável antes de 1930. A organização política personalística que o demagogo cria **ex nihilo**, visa satisfazer-lhe a própria ambição e carreira. Ele é temido pela direita e desprezado pelos marxistas ortodoxos porque "mistificam" as massas. "Nos últimos vinte anos, afirma Skidmore, os políticos populistas demonstraram ser formidáveis caçadores de votos no Brasil".

A falha desse raciocínio reside, segundo creio, em desconhecer que o líder populista é uma figura "moderna", evoluída, do perene anseio sebastianista do povo brasileiro; representando, por outro lado, uma simples transposição para o ambiente das grandes cidades litorâneas, tendo como instrumento o voto, do laço afetivo interpessoal que sempre uniu o "homem do povo" ou o caboclo a seu Pai-Padrinho-Patrão sertanejo.

O francês Morazê, em "Les Trois Ages du Brésil", já comparava o coronelismo e o populismo. Esse professor reconhece a diferença entre o primeiro, que é feudal, rural e tradicional, e o segundo que é urbano e imprevisível. Mas não desconhece que a semelhança entre os dois fenômenos se fundamenta no mesmo tipo de laço emocional personalista. O próprio Getúlio Vargas,

por exemplo, revelou o ponto de contacto entre o coronelismo e populismo ao fundar, simultaneamente, o PSD que representava o primeiro, e o PTB que exprimia o segundo. Para cada um desses partidos, usou um estilo próprio, mas sempre encarnado o Pai-Padrinho-Patrão que "vai salvar o Brasil"...

Na realidade, os três tipos de apelo sebastianista, o moralizante reformista de Jânio Quadros e Carlos Lacerda, o desenvolvimentista, de natureza entusiástica extrovertida de Ademar de Barros e Juscelino Kubitschek, e o de reforma social imediata (João Goulart e Getúlio Vargas), reforçam-se com o apelo nacionalista e a procura de bodes-expiatórios no exterior. A utilização do argumento de política externa, acompanhado de denúncias ressentidas ao "imperialismo americano", foi mais característico nos governos de Getúlio Vargas, Jânio Quadros e João Goulart. Mas Moscou também serviu ocasionalmente para o mesmo mister de cabide de sombra. Não devemos esquecer que o golpe de 1937 foi dado por Getúlio Vargas invocando sobretudo a ameaça comunista. O olho de Moscou! Schneider e Skidmore parecem ignorar que ocorreu também uma liderança carismática de "direita", com invocação do entusiasmo nacionalista (foi o caso do Integralismo e, até certo ponto, do Lacerdismo). Mas, de qualquer maneira, a aliança do populismo com o nacionalismo — "nacional-populismo" como ideologia nuclear da conjuntura — constituiu a grande idéia-força, dispondo da energia emocional necessária à propulsão de nossa agitada vida política no período 1930-1964.

Poderíamos salientar, a esta altura da discussão, que, dos três tipos de autoridade concebidos por Max Weber — a autoridade tradicional, a autoridade carismática e a autoridade racional-legal — o coronelismo corresponderia à primeira, o populismo à segunda, sendo que, de sua aliança, tiraram força dos líderes brasileiros de sucesso, como foi o caso de Getúlio Vargas. Os que se ergueram na base exclusiva do apelo carismático (ou demagógico se quiserem) brilharam com fulgor singular no firmamento da política brasileira, porém só transitoriamente. Foi necessária a Revolução de 64 para quebrar-lhes o fascínio duvidoso, impondo o terceiro tipo, racional-legal, de autoridade.

É natural que, atados aos modelos liberais-constitucionalistas americanos, seja o regime que ora nos governa, a principal preocupação desses críticos da Revolução brasileira. Com exceção de G. A. Fiechter (o que é paradoxal, pois se trata de um suíço), os outros revelam indiscutível má vontade para com

o suposto "militarismo" de nosso sistema. Invariavelmente equacionam a presidência de militares com a ditadura, o que é evidentemente incorreto pois o único ditador que tivemos foi um civil, ao passo que as presidências militares têm, em geral, correspondido a um maior respeito à lei.

Samuel Huntington reconhece o papel positivo dos militares nos países do Terceiro Mundo em geral. Esquematiza a situação acentuando que o soldado é radical no sistema oligárquico; participante e árbitro no mundo da classe média; e conservador quando a sociedade de massa surge no horizonte. Isso quer dizer que as classes armadas seriam, basicamente, defensoras de uma política centrista, inimigas dos extremismos (tanto o reacionário quanto o subversivo), favoráveis aos métodos pacíficos e evolucionistas de reforma, e exprimindo, de um modo geral, os anseios da classe média esclarecida.

Lembro-me que, pela primeira vez, ouvi essa tese, brilhantemente defendida pelo Sr. Carlos Lacerda em 1955, em seminário na Universidade de Columbia, New York. Causou verdadeiro escândalo entre um grupo variado de ex-Presidentes, políticos, jornalistas e professores latino-americanos, todos eles exilados e foragidos de ditaduras que grassavam então no Peru, Argentina, Colômbia, Venezuela, República Dominicana, etc. Carlos Lacerda pregava, embora exilado voluntariamente após o golpe 11 de novembro de 1955, a imposição violenta da democracia através da tutela militar. Era a tese antiga de Rousseau: "é preciso obrigar o homem a ser livre"...

A opinião de Huntington coincide com o ponto de vista, hoje muito difundido no Brasil, de que as Forças Armadas representariam de fato o Poder Moderador da República.

Segundo outro **scholar**, José Nun, as Forças Armadas constituiriam o único elemento de organização e coesão da classe média, para defender seus interesses diante do perigo de choques catastróficos entre as velhas oligarquias latifundiárias e as massas em ascensão, garantindo as conquistas democráticas. Seriam, em suma, "a instituição melhor estruturada da classe média".

Os estudos mais sérios nesse sentido são os de Alfred Stepan, que escreveu no início da Presidência Médici. Algumas de suas pesquisas são curiosíssimas. Com a meticulosidade que

caracteriza os pioneiros do Klondyke, Stepan se deu ao trabalho de analisar estatisticamente a procedência regional, nível social, **curriculum vitae** e outros dados que permitem colocar na devida perspectiva a classe dos oficiais brasileiros.

Um de seus achados mais divertidos se encontra no quadro em que, dividindo os generais brasileiros de 1964 em três grupos, a saber, a) o **core group**, ou grupo central de Castelistas que montaram o golpe de março e governaram na primeira Presidência revolucionária; b) os demais generais que logo aderiram à Revolução; e c) os marginais, que permaneceram fiéis ao Presidente Goulart — Stepan os classifica segundo quatro critérios. Eis o resultado: 60% dos Castelistas foram veteranos da FEB, contra só 25% dos Goulartianos; 90% fizeram estágio na ESG entre os Castelistas, 62% entre os revolucionários não-Castelistas e 50% entre os Goulartianos; 100% dos da ESG foram primeiros da classe em algum curso, contra 33% e 20%, respectivamente, para os dois outros grupos; 100% do grupo central valeram-se de treino no exterior, contra 24% e 20% para os demais.

Stepan destrói também alguns mitos. Confirma a origem essencialmente democrática da oficialidade do Exército e, concomitantemente, prova que o corpo de oficiais não constitui uma "casta" no sentido estrito da palavra. De 1930 para cá, teria caído de 20 para 6% a proporção de oficiais originários das classes altas ou abastadas da população. Teria crescido, na mesma proporção, o recrutamento da AMAN nas classes mais modestas, inclusive de filhos de proletários e homens de cor. 60% da oficialidade não pertence a famílias militares, isto é, são filhos de pais que tinham profissões civis.

Stepan critica, entretanto, a crença vulgarizada de que o Exército seria fator saliente de integração nacional. Argumenta com o fato de que os grupos mais numerosos de oficiais são de origem carioca (o que quer dizer, filhos de oficiais que serviam na maior guarnição do país, a Vila Militar) e de origem gaúcha. O domínio dos gaúchos possui evidentemente motivações psicológicas históricas que quase não são avaliadas por Stepan. A proporção diminuta de oficiais paulistas é fato bastante conhecido, que dispensa comentários. O professor americano alega, contudo, haver uma tendência muito sensível dos oficiais gaúchos de servirem no Terceiro Exército, dos nordes-

tinios no Quarto Exército e dos cariocas no Primeiro Exército. Assim, quando a opinião militar se cindiu perigosamente por ocasião do episódio da renúncia de Jânio Quadros, o Terceiro Exército teria tomado uma titude rebelde em última análise favorável à posse de Goulart — em virtude do fervor regional dos oficiais que o compunham. É dessa crise que deduz Stepan a sua tese, esquecido todavia que, entre os generais que, em 64, derrubaram João Goulart, havia dois gaúchos que já ocuparam a Presidência da República e um terceiro que a ocupará em breve.

G. A. Fiechter salienta, igualmente, o caráter democrático do recrutamento da oficialidade e sua natureza de expressão organizada e profissionalizada dos anelos da classe média brasileira. Insiste no fato, realmente da maior relevância, que o fenômeno saliente no desenvolvimento do Brasil nas últimas décadas tem sido o crescimento de uma vigorosa classe média, a qual não deseja se ver privada de suas conquistas pela agitação populista. Isso — que aliás salta aos olhos de todos, salvo daqueles que, por sectarismo cego, continuam martelando na tese da má distribuição dos benefícios do Desenvolvimento ("os ricos cada vez mais, os pobres etc.") — corresponde à emergência das Forças Armadas como fator político decisivo. Fiechter cita os estudos de L. C. Bresser Pereira sobre a origem não-oligárquica dos industriais de S. Paulo.

Fiechter também desmente as acusações de militarismo no Brasil, invocando nossos orçamentos militares que, entre 66 e 69, consumiram apenas 2,2% do PIB, ao passo que, na Suíça, país neutro e pacifista, seriam de 2,4% e entre os membros da OTAN de 3,8% em média. Para não falar de nações como a Suécia e Israel que são as que, **per capita**, mais gastam no mundo com sua defesa. Em relação a seu território e população será o Brasil, provavelmente, o país que mantém o menor contingente de homens armados no mundo. Vale notar que o Prof. Bradford Burns, o qual se faz passar por especialista em assuntos brasileiros, nos acusa de mais despender com a Defesa do que com a Educação, mas esquece, ao comparar as respectivas dotações federais, que o grosso das despesas de ensino do 1.º e 2.º graus, e parte do Universitário, se coloca nos orçamentos estaduais e municipais. Só o de S. Paulo é maior do que o do MEC.

Tece ainda Fiechter uma série de comentários interessantes sobre o que chama de processo de "profissionalização" dos militares brasileiros. Possui esse aumento da capacidade técnica,

evidentemente, muitas vantagens, não apenas em termos de maior eficiência de nossas FF.AA. para as missões específicas de sua alçada, mas ainda para o papel que desempenham na administração pública. Nota, porém, que o mesmo fenômeno pode também trazer perigos, caso a profissionalização militar não seja acompanhada de um desenvolvimento paralelo nos quadros políticos e administrativos civis. Pois se converteria num "militarismo estrutural", como consequência da crescente disparidade de preparo e eficácia entre os dois setores da elite dirigente.

Fiechter, Schneider e Stepan salientam todos a importância de primeiro plano da Escola Superior de Guerra no quadro da Revolução brasileira. Schneider vai a ponto de asseverar que "raramente, ou talvez nunca, uma instituição educacional teve, em menos de duas décadas de existência, um impacto tão profundo no correr do desenvolvimento de uma nação". Infelizmente, esse autor prejudica sua análise com informações errôneas e algumas vezes fantásticas.

Isso, aliás, é uma crítica que se pode dirigir a muitos desses professores universitários que, a par de seu método metódico de investigações, extremamente apurado, deixam às vezes escapar surpreendentes falhas de informação. Quero oferecer alguns exemplos clamorosos no erudito livro de Schneider que termina com uma lista de suas fontes, de 25 páginas! Refere-se a "seis anos de governo militar" por ocasião da Proclamação da República (pg. 41). Anuncia a "dissolução do Congresso" em 1968 (pg. 204) embora, mais adiante, escreva corretamente que se tratou de um "recesso". Fala muito na vida de D. Helder Câmara, mas esquece de informar que esse prelado, entre outras coisas, foi na época integralista (pg. 255). Afirma que os estagiários civis da ESG recebem patentes de coronel para cima (pg. 250) (o que me entristece, pois eu não recebi...) informa ainda que "o MUDES desapareceu", que "o Professor Almir de Castro foi purgado da UnB", que o deputado Murilo Badaró foi cassado e que 43 diplomatas foram demitidos pelo AI-5 (na realidade só 14). Algumas interpretações são evidentemente exageradas ou simplesmente tendenciosas. Dizer que "houve suspensão do processo" eleitoral (pg. 21) e "ausência de eleições competitivas" (pg. 344) seria, a rigor, correto ao nível do executivo federal, mas é falso no nível dos executivos estaduais e do legislativo federal. As "repetidas derrotas nas urnas" do Governo (pg. 152) representariam uma noção de natureza onírica que muito deveria ale-

grar a oposição . A descrição do seqüestro do Embaixador Elbrick como um protesto de "elementos democráticos" (sic) e do terrorismo em geral como uma "escapatória de intelectuais e jornalistas sem outros canais normais de expressão" (pgs. 218/285) viola lamentavelmente o princípio da verdade. E quanto à "derubada do Governo Costa e Silva por um golpe interno" (pg. 281) me parece fantasmagórico.

Muitos desses autores, inclusive Skidmore e Schneider, revelam sem querer um desconhecimento básico da realidade brasileira ao usarem estranhos patronímicos para nossos políticos em evidência. Falam assim do governador "De Barros", do Presidente "Branco" e do "Presidente Garrastazú" (neste último caso em evidente confusão com a prática espanhola de usar o nome do pai como penúltimo patronímico).

A obsessão com o militarismo os leva, também, a exageros. Assim, Schneider descreve o Ministério Costa e Silva como composto quase exclusivamente de militares, citando entres estes Costa Cavalcanti, Passarinho e Macedo Soares. Com essa teoria, os Estados Unidos também viveriam sob regime militar, pois todos seus Presidentes e quase todos os Ministros, desde Truman, foram ou são oficiais da reserva do Exército (Truman e Johnson) ou da Marinha (Kennedy e Nixon), pois serviram como tal na Primeira ou na Segunda Guerras Mundiais.

Esses pequenos deslizes não seriam graves, revelando apenas uma falta de cuidado na revisão dos livros. Mais importantes são as previsões e conclusões, porque afetam a própria substância das teses defendidas. Schneider, por exemplo, afirma do alto de sua onisciência délfica que as perspectivas do Presidente Médici terminar o mandato não são melhores do que as dos seus antecessores, isto é, 50%. Não atino de como ele chegou a esse cálculo percentual. Esse distinto e letrado cate-drático também afirma várias vezes que "a estagnação econômica" (sic) e as "repetidas derrotas nas urnas" comprometem seriamente o atual regime brasileiro. Cita em apoio de tão audaciosa fantasia a observação de Huntington de que o declínio da ordem política em toda a Ásia, África e América Latina, no período de pós-guerra, acarretou a subversão da autoridade, da eficiência e da legitimidade. A qualquer pessoa de bom senso parecerá que nossa situação é precisamente o inverso dessa visão pessimista.

Com dificuldade para concordar ou para repelir a categoria de "Revolução" que é dada ao processo de transformação iniciado em 1964, Schneider também não aceita o termo de Contra-Revolução. Para ele seria um "processo" de "golpes dentro do golpe". Acusa então o regime de ser uma "ditadura nua e crua", apoiando, ao que parece, o ponto de vista de Bradford Burns e de outros "liberais" da Esquerda Festiva americana (**pink chic**). Esses homens evidentemente não visitaram o planeta Marte, nem mesmo Hanói e Saigon, nem qualquer das inúmeras capitais apoiadas respectivamente pela União Soviética e por seu próprio país, para tão destrambelhada informação propagandística.

Schneider simpatiza, em conclusão, com parecer de nosso douto Hélio Jaguaribe que classifica o regime brasileiro como "fascismo colonial" e apóia as inspiradas profecias desse ilustre intelectual (que, juntamente com Celso Furtado, granjeou respeitável auditório nas Universidades americanas varridas pelo vendaval dionisíaco). Hélio Jaguaribe, como se sabe, prevê o crescimento da opressão a fim de compensar a "estagnação econômica" que descobre em nossa terra. Schneider também prevê a desunião nas Forças Armadas e novas revoluções de jovens militares que derrubarão o Presidente Médici...

Skidmore, sem dúvida mais erudito e mais sólido do que Schneider, acredita que o Brasil esteja registrando uma verdadeira "tomada de consciência", conforme fora pregado pelos ideólogos nacionalistas e desenvolvimentistas da década dos 50. Admite que "os limites da improvisação se estavam tornando óbvios desde o fim da Presidência de Juscelino Kubitschek". Ao procurar compreender a solução autoritária ao **cul-de-sac** político brasileiro, Skidmore se pergunta em que momento "a suspensão do sistema democrático" se tornou inevitável. Para ele, o dilema brasileiro seria o seguinte: Desenvolvimento com Estabilidade X Democracia.

O próprio Schneider reconhece que a burocracia brasileira, vasta e mal coordenada, corrupta e politicamente influenciável, distribuída por mais de 150 agências autônomas, não pode atender às exigências do progresso, gerando assim, como corretivo, a partir de 1966, a aliança dos militares com os tecnocratas. A tecnocracia castelista é então acusada de ignorar as realidades em sua concentração exclusiva sobre "políticas corretas", decisões "racionais" e "boa imagem no exterior". Custo, porém, a

entender como possam "políticas corretas", "decisões racionais" e "boa imagem no exterior" serem criticadas como tal. Seria porventura mais democrático que tomasse o governo decisões irracionais, seguindo políticas incorretas que gerassem uma péssima imagem no exterior?

Robert Daland, citado por Schneider e escrevendo no princípio da administração Costa e Silva, pergunta se a burocracia brasileira será capaz de planejar, organizar e executar o Desenvolvimento econômico que, há mais de duas décadas, constitui o objetivo precípua de todos os governos. David Apter, igualmente citado, classifica o do Brasil atual como híbrido entre o "sistema reconciliador modernizante" e o "sistema reconciliador industrializador". Seria também "burocrático-militar".

Fiechter é muito mais incisivo, muito mais preocupado também e, obviamente, mais versado em economia do que seus colegas americanos, quando explica o sucesso do atual regime no terreno do Desenvolvimento ao acentuar que "a Planificação se tornou o Programa da Revolução". O fenômeno poderia esclarecer-se pelo fato de que os militares empolgaram o poder, não a título pessoal, mas na crença de que constituem um "corpo organizado" racionalmente, o único existente em nossa terra. Sendo assim, estariam relativamente próximos do ideal weberiano!

No Brasil, nenhum militar se sobrepôs à disciplina hierárquica imposta pela corporação. Os que o tentaram foram sumariamente eliminados. Quem comanda não é um general, nem mesmo "os generais", mas uma instituição: o Alto Comando das Forças Armadas. É nessa instituição que está realmente investido o poder. Veja-se o próprio estilo do golpe de 31 de março: encabeçado originariamente pelo comandante de uma guarnição relativamente secundária, com apoio dos quatro principais governadores de Estado, a Revolução guindou sucessivamente ao poder supremo militares que foram indicados na base de seus méritos, e não como resultados das peripécias da conspiração antigoulartiana, nem em virtude de qualquer auréola carismática surgida eventualmente ao fragor dos choques políticos. É essa subordinação das personalidades a decisões coletivas — subordinação tão contrastante com nossa idiossincrasia personalista — que explica o poder revolucionário das Forças Armadas — as quais certamente continuarão a sustentá-lo enquanto se mantiverem unidas. É também essa circunstância que torna nosso regime original, no quadro do chamado "Terceiro

Mundo", dando autenticidade à nossa árdua caminhada em busca do "modelo político" brasileiro.

Vemos assim, em conclusão, que os melhores entre os autores estrangeiros que se têm debruçado sobre nossas atuais circunstâncias, procuram definir o "modelo" como determinado pela idéia do Plano. Alfred Stepan e G.A. Fiechter chegam a considerar o Plano como o agente principal do regime "modernizante" **sui generis** sob o qual vivemos. Fiechter relaciona mesmo o papel dos militares em nosso governo ao fato de constituírem a única corporação capaz de dar estabilidade e continuidade ao cumprimento do planejamento econômico a longo prazo, conforme exigência das tensões resultantes da revolução industrial, sem porém deixarem de "facilitar o acesso ao poder de novas camadas sociais".

Com efeito, não só são as Forças Armadas as únicas capazes de impor a concepção do Plano estratégico, mas de executá-lo numa continuidade suficiente para que frutifique, permitindo a renovação dinâmica das elites dirigentes e burocráticas. Contrariamente à crença geral, não foram só os economistas que introduziram a idéia do planejamento no Brasil. Se essa idéia (por que não dizê-lo? de origem russa) veio a tornar-se uma das facetas mais originais de nosso pseudo-capitalismo, com seu modelo econômico singular (onde a intervenção do Estado é muito mais vasta e profunda do que em países ditos "socialistas" como a Suécia, por exemplo), devemos-lo mais aos militares do que aos economistas. (Talvez o devamos, em primeira mão, aos arquitetos e urbanistas, os quais, em Brasília, conceberam simbolicamente o futuro através do conceito do Plano-Piloto!).

Os militares, quando verdadeiros **profissionais**, pensam em termos e com a disciplina do planejamento estratégico, a técnica do qual constitui, incidentalmente, a parte final e conclusiva no treino oferecido pela ESG a civis e militares de alta patente no Curso Superior de Guerra.

Está implícito nos votos dos autores acima mencionados que são simpáticos à causa de nossa Revolução — e em nossos próprios votos, naturalmente! — que esse Planejamento venha eventualmente a incluir também a estrutura de nossas futuras instituições políticas, dentro do binômio Segurança e Desenvolvimento.

BIBLIOGRAFIA

- Blakanoff, Eric W., ed. — *The Shaping of Modern Brazil* — Baton Rouge, 1969.
- Bloem, Ruy — *A Crise da Democracia e a Reforma Eleitoral* — São Paulo, 1955.
- Burns, E. Bradford — *Nationalism in Brazil, A Historical Survey* — Praeger, N.Y. 1968.
- Combret, François de — *Les 3 Brésil* — Paris, 1971.
- Dulles, John W. F. — *Unrest in Brazil — Political-Military Crises, 1955-1964.* — U. of Texas, 1970.
- Dubnic, Vladimir Reisky de — *Political Trends in Brazil* — Washington, 1968.
- Emmerson, Donald — *Students and Politics in Developing Nations* — N. York, 1968.
- Fiechter, George-André — *Le Régime Modernisateur du Brésil* — Genebra, 1972.
- Huntington, Samuel P. ed. — *Changing Patterns of Military Politics* — N. York, 1962.
- Huntington, Samuel P. ed. — *Political Order in Changing Societies* — Harvard U. Press, 1968.
- *Jaguaribe de Matos, Hélio* — *Brazilian Nationalism and the Dynamics of its political development.*
- *Jaguaribe de Matos, Hélio* — *Desenvolvimento econômico e desenvolvimento político* — R. J. Fundo de Cultura, 1962.
- *Meira Mattos, Gen.* — *Ensaio sobre a doutrina política da Revolução Brasileira*, Brasília, 1969.
- *Meira Penna, J. O. de* — *Política Externa, Segurança e Desenvolvimento/AGIR R. J., 1967.*
- Morazê, Charles — *Les Trois Âges du Brésil* — Paris.
- Nun, José — *A Latin-American Phenomenon: the Middle-class Military Coup in The Politics of Conformity in Latin-America* — Londres, 1967.
- *Pereira, L. C. Bresser* — *Desenvolvimento e Crise no Brasil* — R. J., 1970.
- Petras, James, ed. — *Latin-America: Reform or Revolution* — N. York, 1968.
- *Schneider, Ronald* — *The Political System of Brazil.*
- *Skidmore, Thomas* — *Politics in Brazil — an experiment in Democracy* — N.Y., 1967.
- *Stepan, Alfred* — *The Military in Politics Changing patterns in Brazil* — Princeton, 1971.

A Arte de Administrar e o "Bolo Econômico"

J. de Nazaré T. Dias

Técnico de Administração; ex-Ministro Interino
(Ministério do Planejamento e Coordenação Geral);
ex-Diretor de Pessoal da UNESCO; Assessor do
Presidente da Companhia Força e Luz do
Rio de Janeiro

A arte de Administrar é, realmente, a arte de decidir.

Atuando no complexo de ciências que se entrelaçam, nos volteios interdisciplinares, frente a avanços científicos que — em nossos dias — viram logo passado, no círculo de giz de interpretações, posições e atitudes setoriais, no devaneio das aspirações políticas, entre alegrias dos que somente se satisfazem querendo mais e as aflições dos que nada pedem porque muito pouco têm ou pouco sabem pedir, o Administrador, como ninguém, exercita — do ângulo de visão global que o encaaminhamento das soluções reclama — tão difícil quanto sedutora arte.

Os chamados princípios de Administração Científica talvez que não passem de valioso adjutório para o exercício de Administrar, que se vale do amplo repositório das Ciências para, pragmaticamente, tomar decisões tempestivas, equânimes e, afinal, eficazes.

Ao Administrador Público, chamado a tomar decisões no campo social, cumpre assegurar os direitos dos cidadãos, inscritos na Constituição, e promover o desenvolvimento do País, de modo que prospere sua economia e dessa prosperidade se beneficiem todos os cidadãos, cuja igualdade perante a lei e cujo bem-estar cabe ter sob constante e ativa consideração.

Nesse esforço pelo progresso social e econômico — dever do Estado e a que correspondem direitos fundamentais do cidadão — a “Justiça Social” e a “Justiça Distributiva” hão de estar presentes, em crescente grau de intensidade, diante da Administração. Ocupam necessariamente sua atenção. São imperativos a nortear a ação do Administrador. Constituem-se, precisamente por isso, em permanente desafio à Arte de Administrar.

Talvez que os regimes totalitários — imbuídos de um paternalismo deificante — possam contentar-se em considerar a expressão “Justiça Social” como bastando para resumir as responsabilidades da Administração para com o povo. O mesmo não poderá ocorrer nos regimes democráticos: — nestes, há que aditar a “Justiça Distributiva”, pois que, ao lado do dever de pagar impostos, os cidadãos têm direitos impostergáveis, dentre os quais ganha a cada dia mais relevo o de participar dos frutos do desenvolvimento, do chamado “Bolo Econômico”. Daí o poder-se dizer, simbolicamente, que a Administração, no plano social e econômico, toma, em última análise, decisões da maior significação e importância sobre a composição e a destinação do “Bolo Econômico”.

Os economistas, na sua contagiante empolgação pelo “Desenvolvimento” e na sua admirável crença mitológica nos “Modelos”, muito têm falado e escrito sobre o “Bolo Econômico”, no intuito, muito louvável, de trazer ao nível de compreensão popular os complexos problemas de caráter econômico. Com a habitual sabedoria, dizem e repetem — no melhor estilo das técnicas de “Mass Media” — que as fatias do “Bolo Econômico” não podem ser maiores do que o todo. Em consequência — acrescentam — não se pode distribuir maiores fatias senão após ter crescido o “Bolo”.

Sob a inspiração dos princípios da “Justiça Social” e, muito especialmente, da “Justiça Distributiva”, vejamos até que ponto, do ângulo do Administrador, aquele conceito — quase diríamos aquele “slogan” — passa pelo teste de validade.

PRIMEIRO: A distribuição de maiores fatias tem como pressuposto que o “Bolo” seja maior. Não pode, portanto, com o mesmo “Bolo”, haver distribuição em fatias maiores. Isso é, sem sombra de dúvida, a pura verdade. Dispensa demonstração.

SEGUNDO: Na medida em que cresce o “Bolo” — e a isso se poderá chamar “Desenvolvimento” — torna-se possível

distribuir maior número de fatias ou aumentar o tamanho de cada fatia. É verdade. Mas também é verdade que se as fatias — tal como se configuram antes do crescimento do “Bolo” — aumentam na mesma proporção, não se estará a fazer “Justiça Distributiva”.

TERCEIRO: O “Bolo” pode crescer através da Inflação, elevando-se os salários acima dos níveis de incremento da produtividade. Trata-se de possibilidade artificiosa pois que dela resulta ser ilusória a participação acrescida no “Bolo”. O fermento inflacionário aumenta o volume visível das fatias, mas, em realidade, o “Bolo” fica, ao final das contas, solado. Além disso, o componente inflacionário acaba por deter e retardar o progresso efetivo da economia, com resultados negativos para todos os cidadãos. Os demagogos já desmoralizaram suficientemente a tese, tão de seu agrado, de “Desenvolvimento com Inflação”. A quem tenha memória fraca bastará lembrar que, em 1963, alcançamos a taxa de inflação anual de 80,7% (99,4% em fevereiro de 1964) e índice negativo de crescimento da economia (taxa real de menos 1,3%).

Diante desses três enunciados, qual a atitude que cabe à Administração adotar no presente quadro social e econômico brasileiro? Eliminada a terceira observação, por força de experiências “ao vivo” — e reconhecida a justeza da conceituação primeira — quais as considerações que devem nortear o Administrador no exercício do processo decisório? Inclinar-se pelo aspecto econômico e enveredar pela tese de “Desenvolvimento” em primeiro lugar, adiando a distribuição? Ou, ao revés, deixar-se empolgar pela sedução do aspecto social e apressar a distribuição? Ou, ainda, não esquecer que a economia é uma ciência social, e partir para a busca da vereda sócio-econômica, para, em consequência, sopesar fatos e circunstâncias na procura da melhor solução que se ajuste aos princípios de “Justiça Distributiva”?

Por mais difícil que seja a última vereda, creio que por ela deverá trilhar o Administrador Público.

Afinal, o quadro brasileiro tem como características principais uma alta percentagem de população rural (44,1% da população, segundo Censo de 1970), o que, por si só, traduz condições de vida bastante precárias, em grande parte de miserabilidade. E da população urbana, elevada percentagem vive à margem de padrões considerados aceitáveis e, pelas condi-

ções de morada em relação aos locais de trabalho, sujeita à crescente absorção de seus salários em gastos de transporte. Isso para não sublinhar o problema de desemprego e subemprego, o que importa dizer, condições de vida abaixo do nível de subsistência.

A Administração tem se mostrado atenta a tão sério problema. O Fundo de Garantia de Tempo de Serviço, o Programa de Integração Social, o Programa de Patrimônio do Servidor Público, o Programa Habitacional são medidas que evidenciam a preocupação pelo aspecto social. Mas há que reconhecer que se trata de medidas destinadas a aumentar, no tempo, o patrimônio e, portanto, melhorar — no curso do tempo — a participação de todos na renda nacional. Há que considerar, a par disso, que a política fiscal, em que ainda predomina, acentuadamente, o aspecto econômico e a preocupação de acelerar o desenvolvimento, acolhe medidas que em nada contribuem para a efetivação da "Justiça Distributiva", pois que permitem a destinação do Imposto de Renda, em proporção acentuada, para programas amparados por incentivos fiscais, ensejando, por essa forma, às classes de renda mais elevada aplicações que resultam no aumento de seu patrimônio e, portanto, não somente a manutenção de níveis de renda já conquistados, mas substancial acréscimo de sua participação no "Bolo". Realmente, o Imposto de Renda, ao invés de se constituir em fator de "Justiça Distributiva", está a representar o papel de alavanca para suporte do "Desenvolvimento", e de concentração da renda dos que já dispõem das maiores fatias do "Bolo", mas não de veículo de mais justa participação nos frutos do "Desenvolvimento". Assinale-se, neste particular, que as pessoas físicas que se beneficiam dos incentivos fiscais também se beneficiam de muitos dos programas de grande alcance social antes referidos, e, também, das medidas de alívio fiscal proporcionadas através do Imposto de Produtos Industrializados e do Imposto de Circulação de Mercadorias.

Esses e outros aspectos não costumam ser tratados pelos que se entregam à pregação de que o Administrador não deve cometer o pecado da antecipação da distribuição da renda. Compreende-se seu receio de recaída em pecados passados, de aumentos salariais a taxas injustificáveis, alimentadoras implacáveis do processo inflacionário. Isso seria injustificável, sob todos os aspectos. Mas o exame do problema exige que seus termos de referência sejam alargados: — não basta alertar para o perigo das mágicas salariais, como não basta trazer, para esse

fim, à colação o argumento do índice elevado de crescimento populacional. As manipulações do salário-inflação são bem conhecidas para que qualquer Administrador responsável pretenda cometer pecado mortal. E a alusão ao fato de que o divisor populacional, se reduzido, aumenta a renda "per capita" só terá, no caso, a função de obscurecer uma realidade facilmente constatável: o Imposto de Renda não está cumprindo sua função social.

Uma sugestão construtiva se impõe.

A par das medidas de elevado alcance social já adotadas e destinadas a produzir efeito a médio ou longo prazo, parece ser chegado o momento de ser dada maior relevância aos aspectos sociais. Sem antecipar ou prejudicar a racional divisão do "Bolo", é sem dúvida possível, e certamente aconselhável, no que concerne às fatias que correspondem a áreas não contempladas ou insuficientemente contempladas, à luz dos princípios da "Justiça Social" e sob os imperativos mandamentos da "Justiça Distributiva", adotar medidas socialmente agressivas de amparo e de auxílio, mediante canalização, para esse fim, de recursos provenientes da arrecadação do Imposto de Renda. Os setores de educação, saúde, transporte em áreas metropolitanas, alimentação e de habilitação para o trabalho gozariam, por certo, de posição prioritária. O Imposto de Renda há de constituir-se, no quadro geral da política tributária, a matriz de medidas no sentido que indicamos, inclusive para compensar — enquanto se caminha para alcançar, no tempo, a desejada "Justiça Distributiva" — reduções na incidência do Imposto de Circulação de Mercadorias para torná-la socialmente menos injusta.

Em suma: um programa mais intenso de "Justiça Social" antes que a "Justiça Distributiva" possa, realmente, ocupar o lugar que lhe cabe.

O Controle Financeiro das Empresas Estatais

Sebastião de Sant'Anna e Silva

Professor universitário (Faculdade de Economia e Administração — UFRJ)

A imprensa tem registrado a preocupação do Tribunal de Contas da União com o problema do controle financeiro das empresas de que participa o Estado, empresas públicas e sociedades de economia mista. Ministros daquele Egrégio Tribunal, juristas e administradores têm-se manifestado, fazendo reparos e apresentando sugestões. Parece-nos, todavia, que a preocupação tem sido mais formal e jurídica, com a ilegalidade da não submissão das entidades aos sistemas de controle financeiro em vigor. Temos a impressão, porém, de que o assunto é mais complexo e de que aos aspectos jurídicos, embora relevantes, cumpre acrescentar outros talvez mais relevantes, de natureza econômica e administrativa.

A proliferação de empresas sob o controle, tutela ou com a participação do Poder Público é uma característica do Estado Moderno e resulta da sua feição profundamente intervencionista. Com a liquidação definitiva do "laissez-faire" e a assunção de responsabilidades econômicas pelo Estado, a Administração Pública viu-se obrigada a fazer modificações nos sistemas e instituições tradicionais, adequadas às funções clássicas do Governo.

Ninguém discute que quando o Estado assume funções industriais, comerciais, bancárias e outras da mesma natureza, não pode exercê-las com eficiência dentro dos princípios tradicionais da Administração Pública, instituídos para o desempenho dos deveres fundamentais que Adam Smith atribuía ao soberano: defender o país de agressões externas, manter a paz

interna, distribuir a justiça e executar alguns serviços que, embora em princípio pudessem ser exercidos por particulares, não despertam seu interesse pelo vulto do capital exigido e baixa rentabilidade do investimento.

Um economista ¹ assim enumera as formas de gestão econômica de empresas pelo Estado:

1. **Operação da empresa diretamente pelo Estado ou por autoridades territoriais**, dentro da estrutura de suas outras atividades. Não há forma legal especial ou personalidade jurídica; as receitas e despesas, inclusive os investimentos, são incluídos no Orçamento Público.
2. **Empresas públicas**. O único proprietário é neste caso o Estado ou autoridades territoriais, mas a empresa tem a sua própria personalidade jurídica e é financeiramente independente, isto, é, suas receitas e despesas não passam pelo orçamento público.
3. **Companhias do tipo misto**, nas quais a autoridade pública possui a maioria das ações, mas o setor privado participa em maior ou menor extensão.
4. **Companhias privadas** de várias formas legais, nas quais o Estado ou outra autoridade pública pode ter uma participação acionária mínima".

Ao discutir as vantagens e desvantagens dessas diferentes modalidades de participação empresarial do Estado, o autor mencionado salienta, em resumo, o seguinte.

A operação direta de uma empresa industrial ou comercial por uma autoridade pública só se justifica quando é desejo do Estado subsidiar indiretamente ou de forma velada o custo de produção de determinada mercadoria ou serviço, seja para manter baixo os índices internos de preços seja para facilitar a competição nos mercados de exportação. Suas desvantagens são notórias e resultam do fato de não possuírem tais empresas autonomia legal ou financeira, sendo parte integrante da administração geral. Suas despesas e receitas são incluídas no orçamento geral e estão confundidas nos demais itens orçamentários da administração, o que torna impossível realizar um

(1) HELLMUTH BERGMANN — "On the choice of forms of enterprise for industry for the processing of agricultural products in developing countries." *Economics*, Volume 6, Tübingen, Alemanha Ocidental. Embora o artigo se refira expressamente a empresas para a industrialização de produtos agrícolas, suas considerações de ordem geral são aplicáveis a empresas com outras finalidades.

balanço do resultado de suas operações. Como consequência dessa falta de autonomia financeira e contábil, o capital necessário para a manutenção e expansão dessas empresas é quase sempre inadequado, e sua própria manutenção e conservação são deficientes. Outra grave falha na gestão de tais empresas é que ela é atribuída a funcionários que, embora possam ser tecnicamente competentes, não dispõem de experiência industrial ou comercial. Essas empresas encontram sérias dificuldades para o financiamento de suas operações, pois dependem inteiramente do orçamento público, o qual é uma fonte financeira bastante instável e duvidosa. Está fechado a elas o acesso ao mercado de capitais, porque os bancos e outras instituições de crédito raramente estão dispostos a financiar empresas inteiramente dependentes do orçamento público, inclusive para o pagamento das amortizações e juros dos empréstimos contraídos.

Para evitar os inconvenientes da operação direta de empresas industriais e comerciais pelo Estado, procura-se frequentemente a constituição de empresas públicas independentes que, pelo menos em teoria, podem ser operadas de acordo com os princípios e métodos que regem a administração de empresas privadas. Como o capital dessas empresas pertence inteiramente ao Estado, este escolhe todos os seus dirigentes e administradores, o que é importante quando a finalidade política da empresa é relevante. De outro lado, como a contabilidade dessas empresas é separada do orçamento geral, podem elas apropriar reservas suficientes para reparos e reposições. Podem ainda recorrer não só aos fundos do orçamento geral para o seu financiamento como também ao mercado de capitais, tanto nacional como internacional. A gestão de tais empresas esbarra todavia com diversas dificuldades, decorrentes principalmente do fato de estarem sujeitos à supervisão de ministérios e departamentos da administração, assim como ao controle e auditoria dos organismos responsáveis pelo controle financeiro, orçamentário e contábil. Em consequência, essas empresas encontram dificuldades para a obtenção de decisões rápidas em assuntos vitais ou relevantes e não dispõem de flexibilidade para se adaptarem às mudanças da conjuntura econômica. Sofrem ainda frequentemente as empresas públicas de ingerência política na escolha de seus dirigentes e ficam sujeitas a excesso de pessoal e ao mau recrutamento de seus empregados. Não são assim adequadas para atividades de natureza industrial e comercial fortemente influenciadas pelas condições do mercado fornecedor de matérias-primas e de consumo

dos seus produtos, sendo sua utilização mais aconselhada quando o objetivo político da empresa ou seu aspecto social é superior ao seu desempenho econômico.

As desvantagens dos dois tipos de empresa anteriormente mencionados têm ocasionado uma proliferação das denominadas sociedades de economia mista, ou seja sociedades de cujo capital participa o Estado como acionista majoritário, ao lado de acionistas particulares. Esse tipo de empresa assegura ao Estado a influência necessária na condução da atividade industrial ou comercial que lhe é atribuída, dada a posição majoritária do Poder Público na composição do capital, mas ao mesmo tempo permite que sejam levados em consideração os interesses do setor privado, uma vez que produtores e consumidores particulares podem subscrever ações do seu capital. Essa participação do setor privado nas empresas de economia mista faz com que sejam levados à sua gestão a experiência e os métodos de trabalho das empresas privadas congêneres. De outro lado, as sociedades de economia mista pode utilizar qualquer fonte de financiamento, pública ou privada. O interesse do Estado na sua gestão faz com que esse canalize para elas, quando necessários, recursos orçamentários sob a forma de subsídios ou subvenções e financiamentos de instituições financeiras públicas. Paralelamente, sua gestão independente, igual à de uma empresa privada, possibilita o seu acesso a qualquer instituição do mercado de capitais, interno ou internacional. A crítica feita a esse tipo de empresa é que os favores que a mesma freqüentemente recebe do Estado, sob a forma de um monopólio, de uma subvenção, de subsídio ou de isenções fiscais, reverterem também em favor de seus acionistas privados. Pode-se responder à crítica dizendo que as vantagens e favores concedidos pelo Estado às empresas de economia mista correspondem à sua participação majoritária no capital e se justificam pelo motivo de interesse público que tenha determinado a constituição da empresa. De outro lado, a abertura de seu capital ao público e a negociação de suas ações na Bolsa tornam essas vantagens democraticamente acessíveis a todos, tirando-lhes qualquer caráter de privilégio injustificável.

A empresa privada é geralmente reconhecida como mais eficiente para a condução de atividades comerciais e industriais. O inconveniente é que elas, como é natural, maximizam os lucros e resultados a curto prazo, não se interessando pela promoção do desenvolvimento econômico do país a longo prazo. Para corrigir essa distorção, pode o Estado, sob a modalidade

de participação acionária minoritária, estimular a empresa privada para que se preocupe com o desenvolvimento econômico a longo prazo. Seria assim a participação acionária minoritária do Poder Público uma modalidade de subsídio ou subvenção. Saliente-se, porém, que se trata de modalidade pouco usual de participação estatal nas atividades empresariais.

A legislação brasileira não se afastou das formas usuais de participação estatal na gestão de empresas industriais e comerciais.

A Reforma Administrativa, após desdobrar a Administração Federal em Direta e Indireta, esclareceu que esta compreenderia três categorias de entidades, com personalidade jurídica própria: autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista. Definiu ainda cada uma dessas categoria, esclarecendo ser:

"I — **Autarquia** — o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

II — **Empresa Pública** — a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criada por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa, podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito.

III — **Sociedade de Economia Mista** — a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou a entidade da Administração Indireta".²

O Estado Brasileiro exerce, portanto, atividades econômicas, por intermédio da Administração Direta (departamentos e serviços integrados nos diversos ministérios) e da Administração Indireta: autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista. A Constituição Federal de 24 de janeiro de

(2) Decreto-lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967, artigo 5.º

1967, em seu artigo 170, § 2.º, declara expressamente a preferência pelas empresas públicas e sociedades de economia mista, como a modalidade jurídica adequada para a exploração de atividade econômica pelo Estado.

Após definido o quadro teórico, jurídico e organizacional dentro do qual o Estado Brasileiro exerce atividades de caráter comercial e industrial, entremos na análise da fórmula adequada para que tais atividades fiquem sujeitas a controle financeiro.

Esclareça-se, em primeiro lugar, que o problema do controle financeiro na área da Administração Pública sofreu e continua sofrendo profunda transformação. Esse controle, em sua origem e na teoria clássica, tinha a dupla finalidade de assegurar ao Parlamento o exercício de uma fiscalização efetiva sobre a execução do orçamento por ele aprovado, e de assegurar, também, a honestidade dos agentes da Administração responsáveis pela arrecadação, guarda e aplicação de dinheiros públicos.

Esse sistema clássico de controle financeiro ajustava-se à concepção do Estado liberal e não intervencionista, ao qual eram vedadas incursões na área econômica e deveria limitar seus gastos e, conseqüentemente, suas receitas, ao mínimo indispensável para o exercício das funções tradicionais de defesa, segurança, justiça e execução de obras e empreendimentos desinteressantes para a iniciativa privada. Colocado o Parlamento na função de defensor da bolsa do contribuinte contra os excessos fiscais do Executivo e limitado este em suas funções pelas dotações do Orçamento, o controle financeiro seria exercido com rigor para impedir o desrespeito a essas limitações.

Impossibilitado, por sua própria composição como colégio político, de exercer em detalhe e permanentemente o controle financeiro do Executivo, criaram os Parlamentos órgãos especializados e independentes, sob a forma de Departamentos de Auditoria e Fiscalização ou de Tribunais e Cortes de Contas, para o exercício dessas funções.

O problema tornou-se muito mais complexo nos tempos modernos, impossibilitando soluções dentro da filosofia e da sistemática do liberalismo econômico. O Estado passou a exercer atividades econômicas, a funcionar como produtor de mercadorias e serviços e a se responsabilizar pelo crescimento equilibrado da economia, pleno emprego dos fatores disponíveis

e distribuição equitativa da renda. Os Paramentos esqueceram-se de sua função de defensores da bolsa do contribuinte contra a voracidade fiscal do Executivo e, premidos pelos grupos de pressão e pela crescente participação nos órgãos legislativos dos partidos populistas e associações representativas de classes e de grupos, enveredaram pelo caminho do aumento dos gastos públicos, que passaram a ser freados pelo Executivo, responsável pelo saneamento da moeda e bom funcionamento do sistema financeiro.

A intervenção do Estado no domínio econômico deu, ainda, caráter altamente técnico a muitos órgãos governamentais, às suas operações financeiras e às despesas por eles realizadas. Como poderia uma Assembléia Parlamentar ou um organismo de controle puramente fiscal, pronunciar-se com propriedade sobre operações de uma usina nuclear, uma usina siderúrgica, uma fábrica de aviões ou um organismo de pesquisas espaciais? O problema transformou-se, pois não se tratava mais de verificar a conformidade de gastos e operações financeiras com uma discriminação aprovada pelo Parlamento, mas, acima de tudo, apurar se o Governo executava, com propriedade técnica e eficiência, operações de caráter econômico cuja responsabilidade havia assumido. O controle orçamentário puramente formal, através do exame da legalidade de operações financeiras executadas pelo Governo, cedeu lugar a análises mais requintadas como a de custo-benefício e outras da mesma natureza.

A solução encontrada foi de compromisso. O respeito às instituições parlamentares e ao sistema democrático (o pior sistema na opinião de Churchill, com exceção de todos os demais) exigiu que se reconhecesse ao Parlamento o que um escritor italiano denominou de "direito especial de vigilância sobre as operações financeiras do Governo". Manteve-se o princípio da aprovação, pelo Parlamento, da lei orçamentária, com limitações universalmente adotadas no tocante ao direito de iniciativa de despesas, de emendas e de aprovação de gastos sem receitas para sua cobertura. As técnicas do orçamento-programa, dos orçamentos plurianuais e dos orçamentos de investimentos foram implantadas para assegurar a continuidade e a estabilidade dos programas governamentais.

A Inglaterra, origem das instituições parlamentares e do direito orçamentário, dentro do seu pragmatismo, foi o primeiro país a adaptar instituições tradicionais aos tempos modernos. A votação da lei orçamentária pelo Parlamento é hoje puramente formal, pelo menos no tocante à aprovação das despesas.

Só o Governo possui a iniciativa de despesas, vedada ao Parlamento a apresentação de emendas que aumentem os gastos propostos pela Coroa. As vinte sessões (supply days) reservadas para a discussão e votação das despesas incluídas na proposta orçamentária são utilizadas para debates políticos de caráter geral. No fim, o Governo usa o processo da guilhotina, pedido de aprovação em bloco das despesas constantes da proposta, cuja recusa importará em moção de desconfiança, queda do Gabinete, dissolução do Parlamento e convocação de eleições gerais.

Essa transformação na posição dos Parlamentos como órgãos de controle financeiro não poderia deixar de se refletir nas funções dos órgãos que, como delegados do Legislativo, devem acompanhar e fiscalizar a execução orçamentária. O sistema do controle prévio, segundo o qual nenhuma despesa pública poderia ser realizada sem o prévio pronunciamento do órgão de controle, não pôde subsistir, pois seria e é inexecutável face ao vulto das despesas em um Estado Moderno, à sua complexidade e à celeridade e flexibilidade exigidas da Administração quando exerce funções e realiza operações de caráter econômico.

Tivemos ocasião de acompanhar de perto, na Inglaterra, o problema surgido no pós-guerra, quando o Governo Trabalhista socializou importantes setores da economia do país: minas de carvão, transportes, geração de energia e siderurgia, criando grandes empresas públicas (public corporations) para a sua exploração. As leis que criaram essas empresas determinaram que as mesmas mantivessem contabilidade adequada, sujeita a auditoria de contabilistas comerciais aprovados como auditores. Deveriam ainda essas empresas submeter as suas contas, devidamente auditadas, e um relatório anual ao Ministro a que estivessem jurisdicionadas, o qual encaminharia esses documentos ao Parlamento. Por ocasião da discussão da lei que socializou a indústria carbonífera, foi apresentada emenda dando poderes ao Controlador e Auditor-Geral para examinar as contas das corporações públicas e certificá-las antes de sua apresentação ao Parlamento. A emenda foi rejeitada pelo Governo, sob o fundamento da existência do risco de interferirem nas atividades correntes da corporação, e que o Comitê de Contas Públicas do Parlamento dispunha de poderes para convocar pessoas e requisitar documentos e registros quando julgasse necessário. Na época estávamos fazendo um estágio no Departamento do Auditor e Controlador-Geral e verificamos

que a opinião reinante no Departamento era contra a aprovação da emenda, sob o fundamento de que o mesmo não dispunha de meios nem estava tecnicamente capacitado para exercer uma auditoria eficaz das contas das corporações, e que a melhor solução seria realmente deixar essa auditoria a cargo de firmas especializadas particulares de auditores, de alta idoneidade técnica e moral, que já exerciam tais funções em grandes firmas e empresas privadas.³

Após esta exposição, creio que podem ser apresentadas algumas conclusões que, sem pretenderem esgotar o problema, podem contribuir para melhor esclarecimento do assunto e o encontro de soluções adequadas.

PRIMEIRA CONCLUSÃO — Quando o Estado explora atividades de caráter comercial ou industrial através da administração direta, ou seja de departamentos e serviços integrantes da Administração Centralizada, essas atividades e as operações financeiras delas resultantes estão sujeitas a controle e fiscalização financeira de rotina. Não haverá no caso qualquer obstáculo ou prejuízo para a eficiência dos trabalhos, pois se o próprio Estado não considerou necessária a concessão de autonomia administrativa e financeira a esses serviços é porque considera ser possível o seu funcionamento dentro das normas e sistemas comuns da administração.

SEGUNDA CONCLUSÃO — Se para a execução da atividade industrial e comercial foi criada uma autarquia administrativa, ou seja um serviço público descentralizado, com personalidade jurídica e autonomia administrativa e financeira, o controle financeiro a que estará sujeita a autarquia será aquele estabelecido para entidades desse tipo. A Constituição Federal estabelece expressamente que as normas de fiscalização financeira e orçamentária contidas na Seção VII do Capítulo VI aplicam-se às autarquias, que ficam portanto sujeitas à apreciação e julgamento, pelo Tribunal de Contas da União, das suas contas e das contas dos responsáveis pela sua administração.

TERCEIRA CONCLUSÃO — As empresas públicas e as sociedades de economia mista, nos termos do artigo 170, § 2.º, da Constituição Federal, deverão reger-se pelas normas aplicáveis às empresas privadas, inclusive quanto ao direito do trabalho e ao das obrigações. O parágrafo único do artigo 27 da

(3) Há uma interessante exposição do assunto no excelente livro: "The Control of Public Expenditures", da autoria de Basil Chubb, Oxford, Clarendon Press, 1952. Sobre o mesmo assunto merece consulta o folheto: "Accountability to Parliament", publicado pela "Acton Society Trust", de Londres, em 1950.

lei da Reforma Administrativa já dispusera que seriam asseguradas, às empresas públicas e às sociedades de economia mista, condições de funcionamento idênticas às do setor privado, cabendo a essas entidades, sob a supervisão ministerial, ajustar-se ao plano geral do Governo. O sistema de controle financeiro a que estão sujeitas as empresas públicas e as sociedades de economia mista deve ser, portanto, o mesmo estabelecido para as sociedades anônimas de direito privado. Deverão elas ter, portanto, obrigatoriamente, um Conselho Fiscal, cuja composição, forma de eleição, duração do mandato, funções e responsabilidades, são fixadas na lei das sociedades por ações (decreto-lei n.º 2.627, de 26 de setembro de 1940). É generalizada a crítica à pouca eficiência da função fiscalizadora exercida nas sociedades anônimas pelos conselhos fiscais, acusados de se limitarem, na maioria das vezes, a referendar com sua assinatura os balanços apresentados pelas Diretorias das empresas. É de se salientar, porém, que no caso das empresas públicas e das sociedades de economia mista, a União Federal, pela sua situação majoritária na Assembléia Geral dos Acionistas, escolhe e elege os membros do Conselho Fiscal, ou pelo menos a sua maioria. Cabe, portanto, ao Poder Público fazer com que essa escolha recaia sobre pessoas não só moralmente idôneas, como tecnicamente competentes para a função. Deve também a Administração exigir dos conselheiros eleitos estrita e rigorosa observância de suas funções, obrigações e responsabilidades legais, inclusive remunerando-os adequadamente. Aliás, um dos pontos importantes a serem cogitados na reforma da lei de sociedades por ações, reforma esta cuja oportunidade e urgência é sentida por todos, é dar maior relevância e responsabilidade às funções do Conselho Fiscal, disciplinando-as e regulamentando-as.

Papel importante é hoje reservado à auditoria contábil especializada, a cargo de firmas e profissionais independentes, como um dos meios mais adequados para assegurar um controle externo eficiente sobre as contas das grandes empresas, controladas pelo capital privado ou pelo Poder Público. Uma série de normas disciplina hoje no Brasil a atuação dessas firmas e desses profissionais, os quais devem se inscrever, obrigatoriamente, nos Conselhos Regionais de Contabilidade, na forma estabelecida pela Resolução n.º 317, de 14 de janeiro de 1972, do Conselho Federal de Contabilidade.

O Banco Central do Brasil, a fim de exercer com eficiência a função fiscalizadora que a lei lhe atribuiu, não só sobre as

instituições financeiras como também sobre as empresas, privadas e públicas, emissoras de títulos e valores mobiliários negociáveis em bolsas de valores, tem-se preocupado com o assunto, baixando normas disciplinadoras da ação das firmas de auditoria e auditores independentes. Entre essas normas cabe destacar a Resolução n.º 220, de 10 de maio de 1972, que estabelece condições para a auditoria dos demonstrativos contábeis das pessoas jurídicas de direito privado, inclusive sociedades de economia mista, obrigadas a registro no Banco Central do Brasil, como emissoras de títulos e valores mobiliários negociáveis em bolsas de valores. Nos termos dessa Resolução é obrigatória a auditoria, por auditores contábeis independentes, registrados no Banco Central, do balanço geral, da demonstração do resultado do exercício, do demonstrativo de lucros e perdas ou prejuízos em suspenso e notas explicativas da diretoria. A Circular n.º 178, de 11 de maio de 1972, do mesmo Banco Central do Brasil, baixou normas relativas ao registro de auditores independentes naquele Banco; e a Circular n.º 179, da mesma data, aprovou as Normas Gerais de Auditoria e disciplinou os Princípios e Normas de Contabilidade, aplicáveis às empresas industriais e comerciais.

Já está portanto instituído, entre nós, um sistema de controle financeiro aplicável à grande maioria das sociedades de economia mista da União, pois vigora para as instituições financeiras públicas (Banco do Brasil S.A., Banco Nacional da Habitação, Caixa Econômica Federal, Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, Banco do Nordeste do Brasil S.A. e outras) e para as empresas emissoras de títulos negociáveis em bolsa (Petrobrás, Cia. Vale do Rio Doce, Cia. Siderúrgica Nacional e outras). Nada impede que o sistema da auditoria independente seja obrigatoriamente estendido a todas as empresas públicas e sociedades de economia mista. Finalmente, como o ato final do controle financeiro externo é a aprovação ou desaprovação, pelo Congresso Nacional, das contas do Poder Executivo, seria de se desejar que a lei tornasse obrigatória a anexação, à prestação de contas do Presidente da República (artigo 70 da Constituição Federal), submetida ao parecer prévio do Tribunal de Contas da União, dos balanços gerais e demonstração de lucros e perdas das empresas públicas e sociedades de economia mista, acompanhados dos relatórios de suas Diretorias e da apreciação de auditoria independente. Seria então a oportunidade, para o Tribunal de Contas da União estender sua apreciação a essas contas e o Congresso Nacional delas tomar conhecimento, discuti-las e apreciá-las.

O Conceito de Justo Preço nas Cooperativas de Produtores

Walmor Franke

Magistrado aposentado; ex-Membro do Conselho Nacional de Cooperativismo

Segundo os teóricos do "Socialismo Cooperativo", o novo ordenamento social que preconizam e o qual, com a implantação do reinado do "justo preço", conciliaria o princípio da justiça na repartição das riquezas com o da eficácia na produção de bens materiais num regime de respeito à liberdade dos indivíduos, somente seria possível mediante o cooperativismo de consumo.¹

Pouco ou nada restaria às cooperativas de produtores (ou de produção) na edificação do novo regime. Embora não cheguem a negar o importante papel econômico e social que essas organizações exercem no contexto do atual sistema capitalista, reduzem, porém, ao mínimo o valor de sua influência na instauração da nova ordem, por não estarem elas obedecendo, na sua atuação, aos princípios da verdadeira cooperação, já que, ao invés de praticarem a política do "justo preço", tenderiam elas, via de regra, à obtenção do preço **máximo**.

São palavras de LAVERGNE: "As associações obreiras de produção, as cooperativas agrícolas de compra em grosso de adubos, sementes, máquinas aratórias ou de venda de produtos agrícolas, as cooperativas artesanais de compra de artigos necessários ao exercício de suas profissões exercem um papel econômico não só muito interessante, como, até mesmo, capital; assim, somente por intermédio das cooperativas agrícolas,

1 — LAVERGNE: "Vender con peso completo y a un precio justo artículos de buena calidad tal es la razón de ser de las cooperativas distributivas" (apud JOAQUÍN F. VERA, *Atributos y Proyecciones del Cooperativismo*, B. Aires 1967, pág. 67).

a pequena média agricultura francesa consegue modernizar os seus métodos. Mas, visando à obtenção do benefício máximo em favor dos seus membros e não à redução do custo de vida, tais sociedades não apresentam nenhuma relação com a edificação do socialismo cooperativo.²

2. O ceticismo de LAVERGNE em relação às cooperativas de produtores resulta de um conflito visível entre uma construção ideológica — o desejado Socialismo Cooperativo — e a realidade do meio capitalista em que, necessariamente, atuam as empresas cooperativas, com suas diversas modalidades, na defesa das economias associadas.

No que respeita à política de preços, mostra a experiência que no interesse da otimização dos serviços prestados aos cooperadores, as cooperativas procuram assegurar-se uma posição favorável no mercado, esforçando-se por alcançar baixos preços de compra (para as economias cooperadas: baixos custos) e altos preços de venda (para as economias associadas: altos resultados).³

Aliás, se assim não procedessem, difícil, por certo, lhes seria cumprir sua missão fundamental, que é a de proteger, fomentar e desenvolver as economias particulares dos sócios (domésticas, agrícolas, artesanais, etc), com o menor risco possível ao mais baixo custo, competindo, em regime de mercado, com as demais empresas. Essa missão, a cooperativa só a realiza satisfatoriamente, quando capacitada para o exercício da concorrência, pois "também em relação às cooperativas vale o critério da rentabilidade".⁴

Como acentua BOGARDUS: "La cooperativa es una unidade original dentro de una economía mixta. Funciona entre la economía comercial del sector privado, donde los riesgos son considerables, y la economía del sector público, donde las decisiones se toman por toda la nación."⁵

Poder-se-ia dizer, com maior rigor, com o Prof. WILHEM WEBER, que o setor cooperativo, de que se ocupou FAUQUET, na realidade não existe como unidade independente, como setor autônomo ao lado dos outros, mas, apenas, como complemen-

2 — BERNARD LAVERGNE, *Le Socialisme Coopératif*, pág. 9.

3 — Cf. REINHOLD HENZLER, *Betriebswirtschaftliche Probleme des Genossenschaftswesen*, 1962, pág. 20.

4 — GEORG WEIPERT, Relatório sobre teses econômicas apresentadas no 4.º Congresso Internacional de Cooperativismo de Viena, em 1963, in "*Zeitschrift für das gesamte Genossenschaftswesen*", v. 14, ano 1964, pág. 330.

5 — *Principios y Problemas del Cooperativismo*, trad. esp. de JAIME MARTINEZ BACA, ed. 1964, pág. 175.

tação, **dentro** dos demais setores privados do sistema econômico, como seja no setor doméstico (através das cooperativas de consumo), no setor agrícola, etc.⁶

No sistema econômico capitalista, as cooperativas **concorrem** com as empresas de capital, não podendo, por isso, subtrair-se, sem graves riscos, às leis gerais que regulam os respectivos mercados.

Aliás, na opinião de ponderável corrente de doutrinadores, a cooperação não pode ser considerada como sistema "único" e "global" (FAUQUET, TSHAIANOV, LASZLO VALKO, HANS-JÜRGEN SERAPHIM, etc.). Como assinala MARGUERITE CAMBOULIVES, a cooperação também foi concebida na Europa como sistema global. Mas a "República Cooperativa", idealizada por GIDE, jamais chegou a realizar-se. As estruturas cooperativas não puderam estabelecê-la na competição econômica com as empresas capitalistas, fortemente implantadas. Resta a certeza de terem as cooperativas constituído um freio moderador do capitalista liberal, servindo, ao demais, de meio indireto de intervenção do Estado na organização econômica.⁷

"O cooperativismo — pondera o Prof. HANS-JÜRGEN SERAPHIM — surgiu como reação ao capitalismo liberal. Isso, porém, não quer dizer que a sua base seja socialista e, muito menos, coletivista. Outra questão é saber se dos seus fundamentos poderá desenvolver-se, em regime de liberdade, uma ordem socialista abrangente, como o pretende o assim denominado Socialismo Cooperativo. Imperioso não é o desenvolvimento em tal direção, e a evolução efetiva do cooperativismo também mostra que essa direção não foi seguida".⁸

Dentro da mesma linha de pensamento, acentua LASZLO VALKO: "A associação cooperativa, vista com realismo, desempenha importantíssimo papel na economia do Estado moderno, mas as cooperativas não se organizam para constituir um monopólio ou para acarretar uma mudança revolucionária nas relações sociais ou, ainda, para conduzir à implantação de um Estado Cooperativo".⁹

6 — Cf. "Das Verhältniss Staat — Genossenschaften in Oestreich" "in Zeitschrift für das gesamte Genossenschaftswesen, vol. 24, ano 1964, pág. 148.

7 — L'Organisation Coopérative du Sénégal, Paris 1967, "Introduction".

8 — "Das ökonomische und soziale Wesen der Erwerbs — und Wirtschaftsgenossenschaften", in Vom Wesen der Genossenschaften und ihre steuerliche Behandlung, ed. 1951, pág. 58-59.

9 — Cf. "A natureza econômica da cooperativa nas suas relações com o Estado" (Das Wirtschaftliche Wesen der Genossenschaft in seiner Beziehung zum Staat) — in "Zeitschrift für das gesamte Genossenschaftswesen", vol. 14, ano 1964, pág. 180.

3. Caracterizado como instrumento de defesa, não só de posições econômicas dignas de proteção, senão também de valores éticos e jurídicos intimamente vinculados ao direito individual de liberdade, proclamado como conquista dos modernos Estados de Direito, o cooperativismo vem sendo conceituado, nos tempos modernos, por amplas áreas do pensamento científico, na esteira de escritores ilustres como VALENTI, FAUQUET e outros, como fenômeno setorial do sistema econômico dominante, destinado a corrigir-lhe os abusos e as distorções.

VALENTI, entre os estudiosos clássicos do associativismo cooperativo, já concluíra, como assinala GUELFAT, que "a Cooperação não constitui um sistema econômico em si; ela não é mais do que um setor do sistema econômico existente. A função da Cooperação não é senão auxiliar e, portanto, limitada; compete-lhe servir de "corretivo" ao sistema de repartição em um regime de livre concorrência, adaptando-se às suas leis".¹⁰

E não é outra a conclusão a que chega HELMUT FAUST na sua excelente "História do Movimento Cooperativo", publicada em 1966, onde, após mostrar as razões econômicas e sociais, determinantes das diversas formas cooperativas surgidas no século passado, afirma:

"As cooperativas representam, como um todo, uma potência econômica, mas, sem embargo disso, constituem apenas um "setor" da economia global. Excetuados alguns ramos, nada autoriza falar em preponderância das organizações cooperativas em face de outros grupos econômicos, muito menos em uma "cooperativização" da economia. O universalismo cooperativista não está incluído nos objetivos das sociedades cooperativas. Edificadas sobre o princípio da adesão voluntária, repugna-lhes a conquista de situações monopolísticas; antes, o que elas querem é romper os monopólios. Elas se servem de métodos defensivos e não, ofensivos; ao demais, não contrariam a concepção de que a economia social só tende a lucrar com a diversificação, em número e qualidade, dos tipos empresariais nela representados".¹¹

4. Feita abstração da sedutora idéia de que por intermédio da associação cooperativa, não compulsória, mas democrática, independente e livre, se possa alcançar a cooperativização inte-

10 — ISAAC GUELFAT, *La Coopération devant la Science Économique*, Paris, 1966, pág. 25.
11 — "Geschichte der Genossenschaftsbewegung", 1965, pág. 463.

gral da vida econômica¹² e considerada a cooperativa como empreendimento comum, para não dizer comunitário,¹³ destinado especificamente a **servir** aos sócios, como órgão de ligação com o mercado, na defesa e no fomento de suas economias particulares, não há negar que, tanto na área do consumo, quanto na da produção, as cooperativas, quando tecnicamente habilitadas para o exercício da concorrência, realizarão, sob qualquer de suas modalidades, relevante missão social.

O princípio da rentabilidade que, na defesa das economias associadas, necessariamente deve ser observado pelas cooperativas, não conflita, mas antes sintoniza, com a tarefa que lhes incumbe desempenhar no ambiente de mercado. É certo que essa "rentabilidade" não deve ser procurada à custa dos associados ou como "um fim em si", mas, conforme adverte o Prof. HANS-JÜRGEN SERAPHIM, "somente no conceito e até o limite de assegurar a capacidade de vida da cooperativa, para que se mantenha em condições de prestar serviços".¹⁴

Não conflita igualmente com a essência do cooperativismo que as cooperativas de produtores, quase sempre constituídas de pessoas economicamente débeis, observem, na sua política de preços, os vigorantes no mercado. O que seria desarrazoado é que essas cooperativas praticassem, como sistema, uma política de preços reduzidos, pois é precisamente para furtar-se à coação de vender a baixo preço que o pequeno produtor se vale da união cooperativa.

"Os pequenos produtores agrupados em cooperativas, ensina TOUGAN BARANOWSKY, constituem a camada mais fraca

12 — A convivência do setor cooperativo com o setor capitalista também, entre nós, foi admitida por GREDILHA no seguinte passo: "Há ainda uma observação a notar: é que o princípio da supressão do intermediário não deve ser levado ao exagero, até supor-se que o cooperativismo pretenda a extinção do comércio e da indústria, na forma de atividade capitalística; mas sim, que possibilite emparelhar, em igualdade de condições e força econômica, formando — de lado o cooperativismo (união de fracos, fortalecidos pela solidariedade de um por todos e todos por um) e do outro as organizações capitalistas..." (Cf. ADOLPHO GREDILHA, *Teoria e Prática do Cooperativismo*, págs. 21-22).

13 — Na conhecida distinção que faz, do ponto de vista sociológico, entre Gemeinschaft (comunidade) e Gesellschaft (sociedade), FERDINAND TÖNNIES não hesita em atribuir natureza comunitária às cooperativas, que, segundo observa, "han adquirido una gran importancia en la cuestion social dentro de la qual constituyen uno de los fenómenos más significativos, hasta por su mismo carácter, que no es solamente legal sino declaradamente pacífico, y no niega las relaciones básicas de la sociedad actual". E, rematando suas considerações, adverte: "Este espíritu cooperativo es quizá la contracorriente de contenido comunitario que más perspectivas ofrece frente a la evolución societaria que ha marcado con sello poderoso, aunque no omnipotente, el conjunto de la economia moderna" (*Principios de Sociologia*, trad. esp. de VICENTE LLORENS, págs. 73 e 75).

14 — Op. cit. pág. 61 — Esse pensamento também está implícito na lição de GIDE, quando introduz no conceito de **justo preço** o requisito de que o preço contenha "les éléments indispensables pour que la production de la marchandise puisse continuer" (*Leçons faites au College de France sur le juste prix*, apud REBOUD et GUITTON, *Précis d'Économie Politique*, 9.^a ed., t. I, pág. 513).

da economia capitalista e a ação cooperativa desses pequenos produtores tem por fim principal subtraí-los à necessidade de venderem seus produtos a preços reduzidos".¹⁵

Exigir, como imperativo intrínseco da cooperação, de inspiração rochdaleana, que as cooperativas de produtores adotem preços rebaixados ou inferiores aos preços correntes, seria criar-lhes dificuldades intransponíveis ao exercício da função, que lhes compete, de servir, com eficiência, as economias cooperadas.

5. Releva notar que a noção de "justo preço" é altamente polêmica. Como adverte GUITTON, "sob a palavra *justo* dissimulam-se duas idéias. A de *justiça* e a de *justeza*. Quando se diz *justo preço*, pensa-se num ideal de justiça; quando se fala em *preço justo*, alude-se à *justeza*".¹⁶

A noção de "justo preço", elaborada pela doutrina para as cooperativas de consumo é um conceito relativo, pois equivale, *grosso modo*, a "*preço-de-compra*" mais "despesas empresariais cooperativas", ou, em outras palavras, "preço fixado ao sócio" *menos* "sobra retornada". Segundo GIDE, é mediante a devolução do "trop perçus", ou seja da parcela que a cooperativa de consumo cobrou além do preço-de-custo e das despesas — parcela que seria o *lucro* do intermediário — que ela realiza, na prática, o princípio solidarista do "justo preço".¹⁷

Na verdade, o preço assim fixado corresponde antes, nas relações internas da cooperativa, à noção de *preço justo*, à qual se refere GUITTON, do que à de *justo preço*, considerado como realização de um critério absoluto de justiça na estimação do valor de troca da coisa. Basta sinalar que se o preço-de-compra pago pela cooperativa de consumo se situou, por qualquer razão, na faixa mais alta dos preços de mercado, se ela, eventualmente, comprou *mal* a preço *injusto*, essa injustiça objetiva do preço-de-compra pago pela cooperativa repercutirá diretamente sobre a posição do associado que vier a adquirir a coisa por um custo ainda majorado com os acréscimos decorrentes das despesas operacionais.

15 — Apud ISAAC GUELFAT, op. cit., pág. 28.

16 — HENRI GUITTON, *Economia Política*, trad. do Prof. OSCAR DIAS CORRÊA, vol. II, pág. 259.

17 — CHARLES GIDE, *As Sociedades Cooperativas de Consumo*, trad. de RICARDO JARDIM, Lisboa, 1908, págs. 51-52. Cf. também FABIO LUZ FILHO, *Teoria e Prática das Sociedades Cooperativas*, 5.^a ed. págs. 97, 115 e 123.

O conceito de "justo preço" dominante nas relações internas das cooperativas de consumo, não pode ser sumariamente transferido para as cooperativas de produção (ou de produtores), incumbidas de colocar a produção (em estado natural, beneficiada ou elaborada) nos mercados de venda ou de consumo.

Neste caso não se trata de **preço** a ser pago pelo cooperado, mas de **preço** a ser cobrado de terceiros, em regime de mercado, através da cooperativa, que atua como empreendimento comum auxiliar.

Qual, então, o critério para calcular o "justo preço" dos produtos transacionados por intermédio da cooperativa? Qual a política de preços a ser observada pela cooperativa na colocação dos bens produzidos, individual ou coletivamente, pelos sócios?

6. Como acentua KARL DIEHL, a idéia de "justum pretium" passou, no correr dos tempos, em consonância com o desenvolvimento da vida jurídica e econômica, por várias alterações.

Ao direito romano clássico era estranha a exigência de um preço proporcionado ao valor real da coisa, pois o pensamento que então predominava era a irrestrita liberdade das partes na conclusão do contrato de compra e venda.¹⁸ Entendiam os jurisconsultos daquela época que se devia dar liberdade às partes no sentido de auferir do contrato o máximo proveito pessoal.¹⁹

Proporcionado era o preço estabelecido, de comum acordo, pelas partes contratantes. O preço devia ser "certum", isto é, determinado ou suscetível de determinação de acordo com os elementos objetivos indicados no contrato.²⁰ Além disso, devia ser "vero", "serio", isto é, não devia ser irrisório ou insignificante em relação ao valor da coisa.²¹

"Mais tarde, a expressão "justum pretium" também não chegou a envolver a idéia de um preço proporcionado, isto é, de um preço que correspondesse à equidade, à justiça ou a um sentimento popular; era, apenas, outra expressão para o

18 — SALVATORE DI MARZO, *Istituzioni di Diritto Romano*, 5.^a ed., pág. 374.

19 — VICENZO ARANGIO-RUIZ, *Istituzioni di Diritto Romano*, 10.^a ed., pág. 339.

20 — SALVATORE DI MARZO, *op. cit.*, pág. 374.

21 — VAN WETTER, *Pandectes*, t. IV, Paris 1910, § 379, pág. 17; E. PETIT, *Tratado Elemental de Derecho Romano*, trad. esp. de J. F. Gonzáles, n.º 360, pág. 391.

"verum pretium". Quando, por exemplo, uma mercadoria não possuía a qualidade combinada, ou quando ocorria engano de um dos contraentes, o juiz devia estabelecer um "justum pretium". Opunha-se este ao preço de afeição.

"Sobre a maneira de mensurá-lo, manifesta-se PAULUS, aludindo a SEXTUS PEDIUS: 'Sextus quoque Pedius ait, pretia rerum non ex affectione, nec utilitate singulorum, sed communiter fungi'. Repelia-se, pois, o preço de afeição e exigia-se que o juiz adotasse um valor normal, igual para todos, nas suas decisões. Não se afirmava, no entanto, que esse valor devia prevalecer na vida econômica em geral.

"As expressões 'verum' ou 'justum pretium' serviam para traduzir a idéia de um preço proporcionado ao **valor normal de troca**".²²

Posteriormente, o direito justiniano, concluindo, como acentua DI MARZO, um desenvolvimento que tivera início no período pós-clássico, permitiu que o vendedor de um imóvel, que a houvesse vendido por preço inferior à metade do seu valor efetivo (*laesio enormis*), rescindisse o contrato.²³ O comprador podia evitar a rescisão, pagando o necessário para completar o preço correspondente ao valor real do imóvel (*quod deest justo pretio*). Nada prova, porém, segundo PETIT, que a mesma solução fosse aplicada à venda de bens móveis.²⁴

DIOCLECIANO, no **edictum de pretiis rerum, venalium** do ano 301, estabeleceu, para todo o Império Romano, um tabelamento de mercadorias e serviços de qualquer espécie, com previsão de pena de morte para os que exigissem ou pagassem ou pagassem um preço superior ao máximo legal. O "justo preço" era, assim, coativamente imposto, nada importando a vontade das partes. Na fixação dos preços do Edito, que, em parte, eram estabelecidos pelos diretores das fábricas ou pelos administradores dos armazéns imperiais, e, em parte, pelos **collegia** dos artesãos e pequenos comerciantes, deviam ser observados os custos normais de produção além de um lucro suficiente, com exclusão de todo lucro comercial especulativo.²⁵

22 — KARL DIEHL, "Theoretische Nationalökonomie, III, Lehre Von Der Zirkulation", pág. 137.

23 — SALVATORE DI MARZO, *op. cit.*, pág. 374.

24 — E. PETIT, *op. cit.*, pág. 391, nota 8.

25 — RUDOLF KAULLA, "Der Wertbegriff im römischen Recht", *apud* KARL DIEHL, *op. cit.*, pág. 138.

7. "A doutrina do 'justo preço' — ensina KARL DIEHL — obteve o seu verdadeiro desenvolvimento e fundamentação na Idade Média pela teoria canonística da usura. O conceito de 'usura' ia muito além da cobrança de juros. Usura, na doutrina dos canonistas, era tudo o que, na vida econômica, pudesse ser considerado como 'ganho excessivo'. A Igreja, que naquela época procurava controlar e supervisionar toda a vida econômica, combatia, sobretudo, o lucro comercial 'ilegítimo', o qual se verificava quando a mercadoria não era vendida ao 'justo preço'. O **justum pretium** não era idêntico ao preço de mercado, mas fixado em consonância com um critério de equidade e justiça. Esta concepção se fundava na teoria objetiva do valor, desenvolvida por ALBERTUS MAGNUS e TOMÁS DE AQUINO, apoiados, por sua vez, em idéias de ARISTÓTELES. De conformidade com a concepção tomística, a questão do **justum pretium** radicava nas exigências naturais do **jus gentium**. De acordo com essa doutrina, devia prevalecer, na troca, igualdade de prestação e contraprestação. Manifesta-se, aí, a essência da **justitia commutativa**. O valor dos produtos devia ser fixado em função do valor dos gastos realizados na sua produção. Sob esse aspecto, exigia-se igualdade de prestação e contraprestação.

"Mediante a fixação oficial dos preços — continua KARL DIEHL — a Igreja procurou tornar realidade o princípio do **justum pretium**. Mas, abstraindo a ação da Igreja, a formação dos preços, na Idade Média e no período posterior até o século XVIII, foi influenciada por toda sorte de tabelamentos, preços máximos e fixação estatal de preços. Além disso, em virtude do direito das corporações e da política mercantilista dominante, a formação dos preços, em grande escala, não era livre, mas legalmente vinculada".²⁶

8. A ordem jurídica baseada na doutrina econômica liberal rompeu as amarras que impediam os movimentos do mercado livre. Vislumbrou-se na livre concorrência a solução para a implantação dos **justos preços**, que o intervencionismo estatal não fora capaz de realizar. Acreditou-se que, com o tempo, por efeito da livre competição, se formaria um preço médio de mercado, constituído pelo custo de produção acrescido de um lucro médio, estimulante da atividade empresarial, e que esse preço médio seria o preço "justo", já que a antiga intervenção estatal na regulação dos preços era, muitas vezes, acompanhada de privilégios e favorecimentos de toda espécie.

26 — KARL DIEHL, op. cit., págs. 138-139.

A experiência mostrou o erro dessa teoria. Nas crises que se repetiam, havia preços que se situavam muito abaixo dos custos de produção, e nos períodos de conjuntura ascendente ocorriam preços excepcionalmente elevados. Para eliminar as violentas oscilações de preços, surgiram novas formas associativas, como ringues, sindicatos, cartéis, destinados a fixar, mediante convênios, preços mínimos e preços de orientação. A consequência foi o surgimento de preços monopolísticos, no âmbito, naturalmente, da esfera de influência dos cartéis, situação que, por sua vez, suscitou medidas legislativas que objetivavam corrigir os abusos dos monopólios. Ressurgia, dessarte, a idéia do **justum pretium**. Pretendia-se com a nova legislação compelir os cartéis, nas suas convenções, a não ultrapassar os preços "justos".²⁷

9. O problema do justo preço constitui, ainda hoje, objeto de interrogação na ciência econômica. A teoria, segundo a qual os preços dos bens se formam de acordo com os custos de produção, não encontra comprovação incontroversa nos fatos. Na economia capitalista ocorrem custos de conjuntura, custos diferenciais, custos de difícil previsão que, muitas vezes, anulam a escolha de qualquer critério razoável para o estabelecimento de justos preços de mercado.

Há fases, advertem REBOUD e GUITTON, em que o preço de uma mercadoria pode ser superior ou inferior ao seu custo de produção. "Pode ser-lhe **superior**, por exemplo, durante o período de febre e de especulação que precede uma crise, quando os compradores aceitam preços elevados na esperança de revender a mercadoria a um custo ainda mais alto ou quando a adquirem, não importa a que preço, para se desfazerem de um papel-moeda que se desvaloriza, dia a dia, cada vez mais. O preço é **inferior** ao custo, quando certos produtores vendem, sistematicamente, com prejuízos, determinados artigos, seja a título de propaganda, seja para arruinar os concorrentes, obrigando-os a acompanharem os preços rebaixados, sob pena de perder a clientela".²⁸

Demais, como ensina ADOLF WEBER, "não só os preços das mercadorias dependem dos custos de produção como também, inversamente, os custos de produção dependem dos preços das mercadorias".²⁹

27 — Veja-se KARL DIEHL, *op. et loc. cit.*

28 — PAUL REBOUD et HENRI GUITTON, *Précis d'Économie Politique*, 9.^a ed., tomo I, pág. 328.

29 — ADOLF WEBER, "*Kurzgefasste Volkswirtschaftslehre*", pág. 96.

Para mostrar a dificuldade que há em fixar "justos preços" para as mercadorias, cita ADOLF WEBER a pesquisa efetuada, na Alemanha, pela Comissão do Reich para Economia, sobre a formação dos custos de produção. Concluiu-se que "a extraordinária diferença na formação dos custos nas diversas empresas é na verdade subjugante", e que, em razão disso, "a determinação do justo preço, vale dizer, do preço justificado por todas as particularidades existentes em um mesmo ramo industrial... é uma impossibilidade". Para citar um só exemplo (e não o mais grosseiro): Em uma indústria de bens de consumo a elaboração do produto, por unidade de peso, custou na fábrica de custo mais alto 227,50 marcos, na de custo mais baixo 19, e na de custo médio 54,30 marcos! A Comissão termina com a observação de que a procura do **justo preço** corresponde ao que foi na Idade Média a busca da pedra filosofal "que deveria resolver todos os enigmas do mundo; assemelha-se às vãs tentativas de gerar artificialmente a vida humana nas retortas".³⁰

10. É certo que a fixação do "justo preço" das mercadorias continua a desafiar a argúcia dos estudiosos. Procura-se estabelecer o "fair price", com maior ou menor aproximação. Como acentua LUIZ SOUZA GOMES: — "Compreende-se que se todos os artigos de consumo pudessem ser fixados na base do "fair price", estariam satisfeitos produtores e consumidores. Mas o sistema é complexo e poucas mercadorias podem ser fixadas assim".³¹

O problema se complica quando se trata da fixação de preços justos para os produtos da agricultura.

"A natureza comanda também a técnica agrícola: os imperativos químicos, físicos, meteorológicos, bacteriológicos, etc., determinam as condições de exploração. Os resultados escapam, em grande parte, às decisões prévias dos produtores. A oferta é aleatória. O homem fixa as superfícies semeadas, mas não os rendimentos. Aliás, a exploração agrícola pratica a policultura: é difícil imputar a tal produto a parte dos adiantamentos que lhe incumbem. Finalmente, a exploração encontra-se associada à vida da família. A racionalidade do cálculo dos custos agrícolas é difícil".³²

30 — Op. et loc. cit.

31 — Cf. Dicionário Econômico-Comercial e Financeiro, pág. 144.

32 — HENRI GUITTON, Economia Política, trad. do Prof. OSCAR DIAS CORREA, vol. II, pág. 259.

O que são os custos diferenciais na agricultura, mostram KARL DIEHL, invocando a pesquisa efetuada a propósito por HOWARD:

"A denominada 'Lei fundamental da formação dos preços', de conformidade com a qual o nível dos preços seria determinado pelos custos de produção, encontra novas dificuldades por apresentarem tais custos, freqüentemente, sensíveis diferenças de empresa para empresa. É o que ocorre, particularmente, na produção agrícola. A dificuldade em calcular os custos de produção na agricultura foi exposta por HOWARD na sua obra: 'Os custos de produção dos nossos mais importantes produtos agrários' (3.^a ed., Berlim, 1908). 'O agricultor, assim diz HOWARD, encontra-se, sob esse aspecto, em muito má situação, inclusive o titular das explorações mais simples, não só porque produz muitas coisas a um só tempo, senão também porque não está ao seu alcance determinar a quantidade a ser produzida (ele só pode dimensionar os investimentos — qualidade e quantidade dos produtos são determinadas pelo solo e pelo tempo), e, ainda, porque ele não é, apenas, produtor, mas, igualmente, consumidor dos seus produtos, e muitas vezes fabricante, vendo-se compelido a industrializar sua produção para torná-la vendável. Quase cada um dos seus produtos exige ciclos diferentes, de seis meses a um ano (produtos agrícolas) ou até mesmo de alguns anos (produção de sementes, criação), em uma palavra: a economia mais simples constitui-se numa multiplicidade de empreendimentos diversos — nas mãos de um mesmo titular'. — Se as dificuldades são grandes para o cálculo dos custos de produção, maiores são elas quando se trata de calcular o custo de um produto determinado. HOWARD esforçou-se, com o maior zelo, em proceder a esses cálculos, tomando por objeto mais de 2.500 economias diferentes, observando, porém, ele próprio, quanto ao valor dos seus cálculos: 'Todas as cifras obtidas pela forma exposta, somente valem para as economias respectivas, de cujos fundamentos contábeis foram extraídas. Talvez não se ajustem às relações econômicas do próximo vizinho. Não permitem conclusão a respeito da região ou ainda, da província, e quando se soma uma grande quantidade dessas cifras, para obter um valor médio, fica este dependendo da quantidade e do caráter casual dos resultados unitários utilizados'.

"Significativos — diz KARL DIEHL — são os cálculos de HOWARD, enquanto mostram como são extraordinariamente variáveis os custos de certos produtos. Os cálculos de

HOWARD estendem-se a 140 unidades agrícolas. Ele calculou, por exemplo, os custos de produção de uma tonelada de trigo nessas 140 unidades, tomando por base um tempo médio de cinco anos e, em casos excepcionais, um período médio de três anos... HOWARD encontrou custos de produção de 3,87 até 11,69 marcos por tonelada de trigo: 'Quase nenhuma das cifras se repete, nem sequer é possível construir grupos de unidades econômicas semelhantes, até mesmo quando se colocam lado a lado todos os produtos e respectivos volumes. A cifra mais baixa e a mais alta diferem em cerca de 300%'.³³

11. A existência de custos diferenciais acarreta dificuldades insuperáveis à fixação de "justos preços". O que seria "justo preço" para determinado produtor não o é para outro que opera, não importa por que motivo, com custo mais elevado. A lei do mercado é que produtos da mesma qualidade tendem a ter preços iguais, muito embora desiguais os seus custos de produção.

Todas essas particularidades inerentes ao processo produtivo são suficientes para afastar do âmbito da atividade das cooperativas de produção ou de produtores), a preocupação de realizarem, rigorosamente, nas suas transações, o regime do "justum pretium" — grandeza ideal que, como se viu, escapa, em regra, às possibilidades de mensuração, dadas as sensíveis, quando não extraordinárias, diferenças que ocorrem nos custos dos produtos.³⁴

Atuando num meio capitalista, em regime concorrencial, as cooperativas de produtores (ou de produção) não se podem furtar às leis que regem as relações de mercado, tornando-se-lhes imperioso vender a preços conjunturais ou competitivos, embora com a probidade exigida pelos princípios do solidarismo cooperativista.

O cooperativismo de produção não é menos útil como elemento auxiliar das economias produtivas do que o cooperativismo de consumo, na complementação das economias domésticas.

33 — Cf. KARL DIEHL, *op. cit.* págs. 133-134.

34 — Nem nos orienta, no caso, a noção, por demais vaga, dada por GIDE no "Compêndio D'Economia Política", trad. de F. CONTREIRAS RODRIGUES: — "Justo preço, isto é, preço tal que baste para cobrir todos os gastos de produção e satisfaça a todas as necessidades econômicas que se resumem na fórmula da lei da oferta-e-procura, mas expurgado de todas as majorações usurárias que só se devem à coligação dos produtores e à ignorância dos consumidores" (Cf. págs. 519-520). A fórmula não diz como proceder quando são grandes as diferenças nos custos de produção.

Aliás, a simples presença das cooperativas de produtores nos mercados de consumo funciona como fator corretivo de manobras baixistas ensaiadas em detrimento de produtores primários, e como freio às tendências altistas de caráter meramente especulativo, a que, pela própria ideologia cooperativista dos seus diretores, se mostra infensa à grande maioria das organizações cooperativas.

"Se a fórmula cooperativa não se revela capaz de substituir sozinha o regime capitalista, ou de evitar sozinha o regime socialista, se tem a difícil vocação para a autonomia, parece, ao contrário, que poderá desempenhar sua missão verdadeira a título de complemento e correção do sistema capitalista. Permitindo o agrupamento dos indivíduos e das pequenas explorações, protegendo-os contra o domínio das grandes unidades capitalistas, surge como instituição auxiliar, capaz de equilibrar e moralizar o capitalismo".³⁵

Empresa econômica, que opera em regime de competição, a política de preços da cooperativa, qualquer que seja a sua modalidade, deve obedecer ao princípio da "rentabilidade", no conceito de permitir-lhe uma satisfatória prestação de serviços. Preços não especulativos, mas compensadores, dentro dos limites da conjuntura e do mercado.

BORGADUS, abordando o tema com vistas ao comportamento empresarial cooperativo, teceu, a propósito, as seguintes considerações:

"La política de los precios justos toma en consideración los costos de producción o transformación y el precio que razonablemente pueden pagar los consumidores. Reconoce la importancia que tienen los sueldos justos, tanto para los empleados del productor, como para los del distribuidor. Incluye un interés razonable sobre el capital de préstamo y un sobrecargo suficiente para dejar un margen seguro en caso de pérdidas y de cambios repentinos en las condiciones del mercado e, de haber sobrecargos, su reembolso por prorratio al consumidor se hace segund el volume de sus compras".³⁶

35 — HENRI GUITTON, *op. cit.*, vol. II, pág. 119.

36 — *Op. cit.*, págs. 175-176.

E acaba concluindo: "Un precio justo de mercado es generalmente el precio normal del mercado. Dicha politica no favorece al vender a precios rebajados".³⁷

Seria, efetivamente, temerário que as cooperativas de produtores, sob suas diversas formas, praticassem sistematicamente a política dos preços baixos, pois, ocorrendo prejuízos, não lhes seria fácil encontrar fora do círculo dos seus cooperados, também via de regra dotados de limitados recursos, quem as socorresse nas suas dificuldades.

As cooperativas devem operar, sem excessos nem exageros, mas racionalmente, com métodos empresariais, no interesse da própria sustentação do empreendimento comum cooperativo.

"Quando empreendimentos econômicos são postos a serviço de finalidades éticas, o seu êxito depende em primeira linha das possibilidades do êxito econômico e não do querer ético... uma orientação econômica viciada de erro conduz ao fracasso, ainda que esteja a serviço dos mais elevados escopos de natureza ética".³⁸

12. Afirma-se que a divergência na política de preços constitui obstáculo à integração cooperativa.

Não se pode negar que a integração das cooperativas de consumo e as de produção em um sistema de interesses harmônicos e conjugados ainda não passa, de modo geral, dos limites de uma justificada aspiração do movimento cooperativista.

Ainda hoje, por certo, é digno de meditação e pronunciamento de J. MARCHAL:

"Válido para um setor, o princípio cooperativo não o é, quiçá, para todos. Não saberia ele satisfazer um sistema. Até mesmo entre os cooperativistas, há os que pensam e procu-

37 — Ibidem, pág. 176

Tanto para GIDE, como para LAVERGNE, só é verdadeiro, autêntico, o cooperativismo de consumo. Mas enquanto GIDE afirma: "Los cooperativistas creen que la libre competencia es impotente para obtener este resultado (o justo preço) y que es a ellos a quienes corresponde realizarlo", já LAVERGNE, dissentindo, declara: "Antes que nada, los cooperativistas deberán tratar de mantener siempre y en todas partes el máximo de competencia. Esta es la idea sencilla y fuerte que debe sustituir a la idea imprecisa y inconsistente del justo precio" (apud JOAQUIN A. VERA, op. cit., págs. 67 e 77).

38 — GRUENFELD-HILDEBRAND, "Genossenschaftswesen", pág. 15.

ram encontrar a solução **em um convênio** que reuniria as cooperativas de consumo, as únicas cooperativas verdadeiras, às cooperativas de produção e às cooperativas da agricultura. Mas o acordo é difícil: não existe regra quanto à fixação dos preços a serem estabelecidos nas relações dos diversos organismos".³⁹

MARCHAL admite que o cooperativismo "não saberia satisfazer um sistema". Mas, por outro lado, diz que as cooperativas de consumo "são as únicas cooperativas verdadeiras".

Recusar às cooperativas de produção ou às cooperativas agrícolas o caráter de cooperativas "verdadeiras", somente reconhecendo essa qualidade às cooperativas de consumo, implica, por si só, conceituar o cooperativismo como um sistema "único" ou "global", e não, apenas, como um setor do sistema capitalista, dotado da virtualidade de corrigir-lhe as distorções e os abusos. A unidade da economia cooperativista, dentro de um sistema econômico e jurídico global, edificado sobre os direitos de propriedade e liberdade e, sobretudo, sobre a livre iniciativa no processo produtivo, entretanto, como vimos, já não tem por si o pensamento de forte corrente de doutrinadores. O que a realidade atual evidencia é que a cooperativa exerce uma função **auxiliar** na sustentação e no desenvolvimento das atividades econômicas dos seus membros, além de um poder **corretivo e moderador** das tendências especulativas da economia capitalista. A extraordinária importância desse papel no contexto da economia dominante é geralmente reconhecida até mesmo por aqueles que ainda se apegam à doutrina do "justum pretium" para atribuir unicamente às cooperativas de consumo a virtude de realizar esse objetivo tão difícil, quanto acariciado. A relatividade do conceito de "justo preço" até mesmo nas cooperativas de consumo, no âmbito da atual economia de mercado, já foi posta em relevo em anteriores considerações.⁴⁰

Se a "entente", a que se refere MARCHAL, parece difícil nas condições atuais, não é ela, entretanto, impossível, tudo dependendo da pujança, da maleabilidade e do sentido de responsabilidade dos agentes do movimento cooperativo.

BOGARDUS nos cita um exemplo de relações intercooperativas em que a política de preços considera ambas as posições: a dos produtores e a dos consumidores.

39 — Les Mécanismes des prix et la structure de l'économie, Paris, 1942.
40 — Cf. pág. 18.

"En Noruega, por ejemplo, las mismas personas suelen desempeñar cargos en el consejo de administración de una cooperativa de producción y en el de otra de consumo. En dicha posición, uno naturalmente tiene presentes las necesidades del precio de venta de los productores y del precio de compra de los consumidores; no se favorece a uno más que al otro y se recomienda como precio una cifra intermedia".⁴¹

Como quer que seja, mesmo vendendo a preços de competição, as cooperativas de produtores (agricultores, criadores, etc.) auxiliam a seus membros e à economia em geral, corrigindo as tendências altistas da especulação mercantil, impedindo o aviltamento dos preços dos produtos primários e concorrendo, assim, para uma melhor e mais equitativa distribuição da riqueza coletiva.

41 — Op. cit., pág. 175.

Da Administração Científica às Ciências da Administração

Benedicto Silva

Técnico de Administração; diretor do Instituto de Documentação da Fundação Getúlio Vargas (INDOC)

Nos tempos atuais, o conhecimento envelhece quase tão rapidamente quanto a moda. Por exemplo: há vinte anos passados, o corpo de conhecimentos teóricos utilizados na formação do administrador tinha por núcleo central o taylorismo, isto é, aquilo que, na literatura pertinente, veio a chamar-se **scientific management**.

Havendo perfeita complementariedade entre a doutrina de Fayol e o sistema de Taylor, o fayolismo fazia parte integrante do **scientific management**, pelo menos no Brasil.

Conseqüentemente, era inconcebível não considerar o taylorismo e o fayolismo como disciplinas essenciais do ensino da administração.

Hoje, o cenário das disciplinas reunidas sob o rótulo **management sciences** é tão diverso do cenário do **scientific management**, tão mais amplo, que chega a causar espanto ao observador.

Naquela época, a abordagem interdisciplinar dos **currícula** de ensino estava apenas raiando no Brasil, ao passo que hoje já se fala até na abordagem unificada.

Durante a II Guerra Mundial surgiu uma tendência para a aplicação da ciência ao estudo e solução dos problemas administrativos das forças beligerantes e das empresas industriais. Graças aos resultados obtidos, essa tendência, já então trans-

formada em interesse militante, cresceu e consolidou-se no após-guerra. Informa C. West Churchmann que isso provocou o surgimento de entidades novas e **novedosas**, em vários países, como a Sociedade de Pesquisa Operacional (Inglaterra), as Sociedades de Pesquisa de Operações (Estados Unidos), a Société Française de Recherche Operationnelle. A expressão inglesa **operations research**, que figura na denominação de algumas dessas entidades, foi originariamente usada pelas forças armadas da Inglaterra e dos Estados Unidos para designar a tarefa dos grupos de cientistas que analisavam as operações militares. Logo, porém, passou a designar genericamente a aplicação da ciência a quaisquer operações desencadeadas e controladas por administradores. Daí serem às vezes empregadas como sinônimos as expressões **management science** e **operation research**.¹

Estendendo-se ao processo decisório, à teoria da decisão e à teoria da organização, isto é, aos três domínios placentários do **managerial process**, era esperável que esses cruzamentos semânticos dessem origem à expressão plural **management sciences**, que se adotou em língua inglesa (e já é verbete da *Enciclopaedia Britannica*, edição de 1967) para representar o interesse comum a diversas disciplinas científicas pelo estudo e solução de problemas administrativos.

O interesse intelectual comum não é o único fator de relacionamento entre as **management sciences**: ao preconizarem a necessidade de análises mais rigorosas dos complicados problemas administrativos, elas partilham também uma filosofia comum de métodos.

Tal necessidade é susceptível de ser atendida mediante a aplicação da matemática, ou às vezes mediante a observação e a experiência rigorosamente controladas. Nos dois casos, o procedimento deve aplicar-se sob a égide do espírito científico, expressão aqui empregada na acepção de Emile Boutroux: "O espírito científico é essencialmente o sentido do fato como fonte, regra, medida e comprovação de todo conhecimento".²

As **management sciences** são um feixe de mais de duas dezenas de disciplinas aparentemente heterogêneas, algumas das quais recém-aparecidas nos horizontes do conhecimento. Dividem-se em três categorias:

1. disciplinas clássicas: Ciência Política, Direito, História, Economia, Biologia, Lógica, Educação, Matemática;

2. disciplinas modernas: Engenharia, Antropologia, Planejamento Urbano, Teoria da Organização, Administração Empresarial, Estatística Matemática, Contabilidade de Custos, e
3. disciplinas moderníssimas: Informática, Teoria da Fila, Teoria dos Jogos, Teoria da Decisão, Teoria do Inventário, Cibernética, Programação Linear, Programação Dinâmica, Automação.

Cabe observar que as **management sciences** estão sendo combinadas e cultivadas para habilitar o administrador a enfrentar os problemas das grandes organizações. A gerência das empresas de porte médio, e **a fortiori** a das pequenas empresas não reclama o concurso sofisticado de toda a bateria das **management sciences**.

É claro que a sua aplicação tende a afetar tanto o estado maior como o pessoal de linha e, em certos casos, pode incluir também pelo menos algum aspecto das atividades de qualquer membro da organização. A comunidade dos cientistas da administração tende a reconhecer, entretanto, que as atividades administrativas mais complexas, aquelas cujo desempenho desafia os titulares das **management sciences**, são as que recaem sobre os dirigentes e seus assessores mais graduados. Desdobram-se elas nos quatro grupos seguintes:

1. descoberta (ou identificação), desenvolvimento, definição e avaliação dos objetivos da organização e das políticas alternativas que propiciem a consecução desses objetivos;
2. adoção das políticas e dos planos pela organização;
3. verificação oportuna (concomitante ou **a posteriori**) da eficácia das políticas e dos planos adotados;
4. tomada de medidas para mudar as políticas e rever os planos quando aquelas e estes forem julgados menos eficazes do que deviam.³

As atividades constantes do item 1 freqüentemente se confundem com o planejamento. Trata-se de atividades "essencialmente cognitivas", desempenhadas por indivíduos ou grupos que utilizam informações e dados para eles coligidos por seus ajudantes (pesquisadores, assessores etc.). Os planos daí resul-

tantes geralmente se dividem em planos de curto prazo e planos de longo prazo. Os dados de informações necessários à sua elaboração variam grandemente. A necessidade de cuidar da sobrevivência e do progresso permanente da organização impõe aos dirigentes os planos de longo alcance, que podem cobrir vários anos vindouros. Neste caso o planejador terá que levar em consideração muitos "objetivos sociais intangíveis", geralmente de somenos importância no planejamento a curto prazo.

A atividade constante do item 2, a adoção das políticas e dos planos, representa uma das tarefas cruciais das grandes organizações. Ninguém consegue implementar um plano por meio de simples expedição de ordens orais e/ou escritas. Mobilizar grupos numerosos de pessoas e fazê-las mover coordenadamente "no rumo planejado pressupõe a existência de complicados sistemas de comunicação", enredando todos os níveis da hierarquia. Tato, paciência, sutileza, capacidade de persuasão e de motivação, tudo isso deve ser judiciosamente introduzido no processo administrativo.

A atividade constante do item 3, a verificação oportuna da eficácia das políticas e dos planos adotados é freqüentemente chamada controle e, naquilo que implica quantificação, pode ficar a cargo de estatísticos e contadores.

A atividade constante do item 4, o processo de mudar as políticas e os planos quando revelam sintomas de ineficácia, não somente requer um sistema integrado de informações, mas também pressupõe a escolha de meios que fiquem equidistantes da fúria das mudanças demasiado freqüentes e da lentidão das mudanças demasiado raras.⁴

Percebe-se que o sistema Taylor, sozinho, apesar de sua riqueza e elasticidade operacional, já não equipa grupos de pessoas para desempenharem com eficiência, no seio das grandes empresas, as operações administrativas que acabamos de descrever sucintamente, baseando-nos em grande parte, aqui e ali quase literalmente, no verbete sobre **management sciences** que C. W. Churchmann escreveu para a edição de 1967 da **Enciclopédia Britânica**.⁵ É evidente que a problemática administrativa de qualquer grande empresa moderna requer um fundo de recursos intelectuais bem mais diversificado e muito mais inclusivo do que o oferecido pelo sistema Taylor. Mas requer, sobretudo, aquilo que o **scientific management** não pode oferecer: plena

atualização com o desenvolvimento científico e tecnológico do século XX.

Não há negar que o taylorismo e o fayolismo permanecem como estágios fundamentais do movimento chamado **scientific management**, que tantos serviços prestou à humanidade. Mas, como se vê, o advento das disciplinas moderníssimas acima enumeradas veio revolucionar de **fond en comble** todo o repertório de recursos intelectuais com que deve contar o executivo moderno.

O conceito de eficiência, por exemplo, base do **scientific management**, foi completamente alterado pelo emprego do computador nas atividades administrativas.

Por eficiência se entendia a obtenção do máximo de resultados com o mínimo de recursos materiais e temporais. A norma de trabalho preferida era a que determinasse menor emprego de tempo, de material, de espaço etc., para a obtenção de determinado volume de resultados. A economia de tempo era uma consideração essencial da eficiência.

Tratando-se, porém, de operações em que seja empregado o computador, qualquer preocupação com a economia de tempo perde a razão de ser. O computador funciona com incrível rapidez: pode consultar instantaneamente milhares e milhares de itens de informação registrados em sua memória e identificar o item buscado.

A atividade de planejamento, por sua vez, coluna mestra do taylorismo, sofreu tremendo impacto com a utilização da informática. Ainda não raiou a hora em que a atividade do administrador terá por base a informação recebida em regime de **real time**, mas os futurólogos já prevêm a era tecnocrônica. Então, a nau do Estado poderá ser conduzida como um automóvel: o motorista faz as manobras convenientes e instantâneas ao longo da estrada, de acordo com as circunstâncias cambiantes e percebidas **en la marcha**.

É certo, porém, que sem a informática muitas das proezas administrativas contemporâneas, — as viagens à lua, os longos vôos dos laboratórios espaciais e as transmissões intercontinentais de imagens e sons por intermédio de satélites colocados em órbita pelo homem — não poderiam ser planejadas, menos ainda executadas. Quer isso dizer que o processamento eletrônico da informação veio enriquecer colossalmente a instrumentalidade operacional do administrador.

Comparado com o movimento das **managements sciences**, o movimento taylorista do **scientific management** apresenta diversas diferenças. Em suas primeiras fases, o taylorismo revelou-se principalmente interessado no controle das operações realizadas no interior das fábricas; omitiu-se no desenvolvimento de modelos matemáticos para esses procedimentos; valeu-se principalmente da observação cuidadosa e da mensuração física como método de descobrir e prescrever melhoramentos na execução das operações.

Diz Churchmann: "Talvez se possa precisar essa discrepância dizendo que o **scientific management** não se interessava em desenvolver um modelo que pudesse revelar todas as alternativas e indicar um critério para a otimização das opções. Aqueles que perfilham o **scientific management** — os engenheiros dos "sistemas e procedimentos" e do "tempo e movimento", por exemplo — se têm mantido de certo modo fora da comunidade das **management sciences**, segregação que pode muito bem vir a ser a fase de amadurecimento dos dois grupos".⁶

Há outra circunstância que indica a diferença quase abismal existente entre o volume de conhecimentos chamados **scientific management** e o das **management sciences**: um cérebro bem dotado pode assimilar profundamente todo o conjunto de ensinamento do taylorismo e do fayolismo. Mas a lista de disciplinas citadas anteriormente evidencia que, se fosse necessário conhecê-las e dominá-las todas para se chegar a ser um administrador profissional, a duração da vida não bastaria para aprendizado tão longo.

Esse fato torna claro que a tarefa de administrar nos tempos atuais transcende de muito a capacidade de qualquer indivíduo isolado. O administrador tipo estrela solitária tende a ser substituído por uma constelação de competências diferenciadas, isto é, um grupo humano em que estes complementam o saber e a experiência daqueles.

O aparecimento de superempresas nacionais e multinacionais também é uma consequência do advento das disciplinas administrativas moderníssimas. Estão se formando atualmente, na maioria das vezes por fusão, entidades empresariais de envergadura tão vasta, que sem a ajuda da informática — contando-se apenas com os recursos do sistema Taylor — seria impossível administrar.

* * *

O processo decisório — é ou não é a prova de fogo do administrador? A estabilidade, o progresso, a própria sobrevivência das empresas — dependem ou não dependem diretamente das decisões de seus dirigentes? Quem se abalará a responder negativamente a estas questões?

Os sinais da boa administração, da administração correta, são, eficiente, o administrador manifesta-os, primeiro, no cuidado com que se informa antes de decidir; em seguida, na segurança com que analisa as informações pertinentes e distingue as decisões mais apropriadas, e, por fim, no fato de acertar em cheio na hora de tomá-las.

A administração não é exclusivamente um procedimento científico — é também uma criação artística. É admissível, assim, que pelo menos nas empresas médias e nas pequenas o processo decisório possa desenvolver-se eficazmente, sem que seja necessário ao dirigente empregar toda a bateria das ciências da administração.

Eis por que o repertório de idéias e práticas tayloristas e fayolistas conserva a sua validade. A administração computarizada pede grau de sofisticação muito além da capacidade da maioria dos administradores atuais.

Conjugado ao fayolismo, taylorismo continuará ainda por muito tempo a ter aplicação e a produzir bons efeitos na empresa média e na empresa pequena.

Mesmo em determinados setores das grandes empresas, pode acontecer que o volume de trabalho não justifique nem a intervenção dispendiosa do computador, nem o recurso à complicada instrumentalidade das ciências da administração.

REFERÊNCIAS

1. CHURCHMANN, C. West. Management Sciences. Verbete in *Encyclopaedia Britannica*. Encyclopaedia Britannica, Inc. Chicago, 1967.
2. LAFONTAINE, A. P. *Boutroux* — Editorial Sudamericana — Buenos Aires, 1943, p. 127.
3. CHURCHMANN, C. West. *Op. cit. loc. cit.*
4. _____. _____. *Op. cit. loc. cit.*
5. _____. _____. *Op. cit.*
6. _____. _____. *Op. cit. loc. cit.*

Assegurar a eficiência da administração é uma das principais tarefas do administrador.

O processo decisório é a base de toda a administração. A eficiência da administração depende da qualidade das decisões tomadas. O administrador deve tomar decisões rápidas e corretas, baseadas em fatos e dados.

Os meios de administração são os recursos materiais, humanos e financeiros. O administrador deve utilizar esses meios de forma eficiente, para alcançar os objetivos da organização.

A administração é uma ciência que estuda a organização e o funcionamento das organizações. O administrador deve ter conhecimentos científicos e técnicos para exercer sua função com eficiência.

Para ser eficiente, o administrador deve ter uma visão clara dos objetivos da organização e deve planejar, organizar, dirigir e controlar as atividades da organização.

Conclui-se que a eficiência da administração depende da qualidade das decisões tomadas, do uso eficiente dos recursos e da aplicação dos princípios da administração.

Referências:

1. CHURCHMAN, C. W. Management Science. New York: John Wiley & Sons, 1967.
2. LANTIER, A. P. Administração. São Paulo: McGraw-Hill, 1967.
3. CHURCHMAN, C. W. Management Science. New York: John Wiley & Sons, 1967.

Este trabalho foi desenvolvido no âmbito do curso de Administração da Universidade Federal de Pernambuco, sob a orientação do Prof. Dr. João Carlos de Almeida.

Responsabilidade do Funcionário Público

Clenício da Silva Duarte

Consultor Jurídico do DASP

SUMÁRIO: 1. Tríplice responsabilidade pelo exercício irregular da função pública. Independência das instâncias e possibilidade de cumulação de cominações. 2. Responsabilidade civil do funcionário. Dano direto e indireto. 3. Responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito público pelo dano que os seus agentes, nessa qualidade, causem a terceiros. Evolução legislativa e jurisprudencial. 4. Conceito de funcionário, para fins de responsabilidade civil decorrente de ato ilícito praticado no exercício de suas funções e na qualidade de funcionário. 5. Responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito público como matéria de Direito Administrativo. 6. O extraordinário desenvolvimento dado pela doutrina e jurisprudência à responsabilidade civil. 7. A teoria do risco administrativo adotada pelo direito brasileiro. 8. O sujeito passivo da ação de indenização a ser proposta pela vítima. 9. Causas excludentes de responsabilidade da pessoa jurídica de direito público. 10. Ação regressiva contra o funcionário causador do dano; seus pressupostos; sua execução. 11. Responsabilidade penal do funcionário. Consequência de sua condenação. 12. Efeitos da decisão criminal na responsabilidade civil e na ação disciplinar. 13. Responsabilidade administrativa. Direito Disciplinar. Princípios que o informam. 14. Processo administrativo e sua revisão. Fases do processo administrativo. Consequências do provimento da revisão requerida.

1. O Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União ¹, no Capítulo IV do seu Título IV (arts. 196 a 200), estabelece as regras de responsabilidade atinentes aos seus destinatários, começando por indicá-las, ² para, em seguida, esboçar-lhes a conceituação, ³ em seu tríplice aspecto: civil, penal e administrativo.

¹ Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952

² Art. 196.

³ Arts. 197, 198 e 199.

Essa tripla responsabilidade a que o funcionário está sujeito é apurada separadamente, de acordo com a natureza da falta cometida, podendo, se o exercício irregular de que se trate importar em prática de ilícito civil e penal, concomitantemente com o administrativo, aplicar-se cumulativamente, pelo mesmo fato, sanção civil, penal e disciplinar. Esse princípio da independência das instâncias civil, penal e administrativa está consagrado no art. 200 do citado Estatuto.⁴

2. A responsabilidade civil do funcionário é sempre proveniente de um prejuízo causado à Fazenda Pública, ou pelo dano direto⁵ a esta infligido pelo agente administrativo, ou pelo indireto, imediatamente acarretado a terceiros, mas por cuja indenização, nos termos constitucionais,⁶ responde a pessoa jurídica de direito público, que só se ressarcirá se tiver o funcionário agido com culpa **lato sensu**, mediante a competente ação regressiva, a ser intentada após a indenização do lesado. Por esse efeito, padece de imprecisão vocabular a conceituação legal⁷ de responsabilidade civil, que se refere, alternadamente, a dano causado à Fazenda Nacional ou a **terceiros**, quando o dano, em qualquer hipótese, é sempre infligido à Fazenda Pública, que, mesmo no caso de lesão de terceiros, assume, de logo e diretamente, a responsabilidade da reparação, para ressarcir-se mais tarde, com a procedência da ação regressiva a ser ajuizada após a indenização do dano à vítima.

No caso de dano direto à entidade de direito público, a questão é mais simples, porquanto a responsabilidade civil é promovida pela pessoa jurídica lesada, através da ação ordinária⁸ respectiva, bastando comprovar-se o montante do dano, a relação de causalidade e respectiva autoria, bem como a efetiva ação ou omissão dolosa ou culposa do agente. A indenização, se excedente às forças da fiança (no caso, evidentemente, de funcionário afiançado) e inexistindo bens que respondam, poderá ser liquidada mediante o desconto em prestações mensais não-excedentes da décima parte do vencimento ou remuneração (Estatuto, art. 97, § 1.º). Fica entendido que essa indenização, a

4 Veja-se a redação do preceito legal mencionado: "As cominações civis, penais e disciplinares poderão cumular-se, sendo umas e outras independentes entre si, bem assim as instâncias civil, penal e administrativa".

5 Por exemplo, se o funcionário, por imprudência, negligência ou imperícia, danifica uma viatura oficial, ou causa, dolosa ou culposamente, qualquer espécie de dano à Fazenda Pública.

6 Constituição Federal de 1967, art. 107, na redação dada pela Emenda Constitucional n.º 1, de 1969.

7 Art. 197, caput.

8 Nunca ocorreria a hipótese de ação executiva, pois jamais seria possível considerar-se o dano administrativamente apurado como dívida líquida e certa, dado que sempre se imporia, com a ação, não só comprovar o montante da reparação como a autoria e a ação culposa (em sentido lato) do réu.

menos que o funcionário concorde, só poderá ser promovida como execução de sentença, em ação julgada procedente que a entidade pública houver ajuizado contra o funcionário.

No que concerne ao dano causado diretamente a terceiros, em que se vincula, não obstante, a responsabilidade da pessoa jurídica de direito público, que só se exonera da respectiva reparação em casos especiais, que serão esclarecidos mais adiante, a responsabilidade civil do funcionário é apurada, como já se mencionou, em ação regressiva, quando se terá de comprovar que o ato danoso decorreu de ação ou omissão sua, de natureza culposa (**lato sensu**).

3. Se a responsabilidade civil do Estado atualmente não tem mais opositores, nem sempre foi assim. Como assinalam CARLOS GARCIA OVIEDO e ENRIQUE MARTINEZ USEROS,⁹

"El problema de la responsabilidad de la Administración es moderno. En otros tiempos, su mero planteamiento hubiese sido tratado de sacrilegio político. Los términos **soberanía** y **responsabilidad** se excluían. Los daños ocasionados a los particulares por actos del Estado debían ser sufridos por aquéllos como mal mayor, consecuencia de su vida político-social. Respondían, a lo sumo, los funcionarios, no el Estado.

Pero el moderno Estado de Derecho, que somete el Poder a la legalidad por él mismo establecida, ha derivado la juridicidad de la Administración y, con más amplia perspectiva, la impresión en la actividad de la misma de un fundamental sentido ético".

Regia, assim, primitivamente, o princípio da irresponsabilidade do Estado, que só excepcionalmente, e em razão de lei expressa, é que se autorizava o particular a obter-lhe uma indenização.¹⁰

Dessa irresponsabilidade total, que se estendia até ao agente administrativo causador do dano, evoluiu-se para a responsa-

⁹ **Derecho Administrativo**, 9.^a ed., Madrid, 1968, vol. III, ps. 719 e 720.
¹⁰ "Pendant longtemps, ces dommages, à part quelques exceptions légales, n'entraînaient point des responsabilités, à la charge des personnes administratives, et, il y a quarante ans, Laferrière, dans son traité de **La juridiction administrative et des recours contentieux**, pouvait écrire que "le propre de la souveraineté est de s'imposer à tous sans compensations".

Aujourd'hui, ce principe, grâce surtout à l'oeuvre du Conseil d'Etat, peut être considéré comme renversé: les administrations publiques sont, d'une façon générale, responsables des conséquences dommageables de leur activité" (MAURICE HAURIU, **Précis Élémentaire de Droit Administratif**, 4.^a ed., Paris, Sirey, 1937, atualizada por André Hauriou).

bilidade tão-somente do funcionário, quando sua ação decorria de dolo ou culpa, passando-se à responsabilidade solidária e, num estágio mais avançado, à responsabilidade direta do Estado, provada a culpa do agente, que respondia depois perante a administração, para, finalmente, chegar-se à responsabilidade objetiva da pessoa jurídica de direito público, independentemente de atuação culposa do funcionário, o qual, se comprovado o elemento subjetivo, ressarciria o dano reparado após a competente ação regressiva.

No Direito Constitucional brasileiro, a matéria sofreu a seguinte evolução: A Constituição do Império, de 1824,¹¹ estabelecia a responsabilidade dos empregados públicos, pelos abusos e omissões praticados no exercício de suas funções, inclusive em não promover a responsabilidade dos infratores, seus subordinados, mas essa responsabilidade só se efetivava perante a administração, sem que se dispusesse sobre a responsabilidade por danos causados a terceiros.

Em termos equivalentes, dispôs a primeira Constituição da República, de 1891,¹² o que também significava, literalmente, a irresponsabilidade do Estado. Entretanto, a jurisprudência, se, a princípio, negava-se a admitir, em razão do texto, a responsabilidade do Estado pelo dano que seus funcionários causassem a terceiros, passou a reconhecê-la, ressaltando-se-lhe o direito regressivo contra os seus agentes, por abusos e omissões.¹³

Com a Constituição de 1934, assim como com a Carta Política de 1937, adotou-se a responsabilidade solidária entre o funcionário e a Fazenda Pública, estatuinto a primeira delas, expressamente, o litisconsórcio necessário do agente, que assim seria, com a execução da sentença contra a Fazenda, também por esta executado.¹⁴

11 Dispunha o § 29 do art. 179: "Os empregados públicos são estritamente responsáveis pelos abusos e omissões praticados no exercício das suas funções, e por não fazerem efetivamente responsáveis aos infratores".

12 "Art. 82. Os funcionários públicos são estritamente responsáveis pelos abusos e omissões em que incorrerem no exercício de seus cargos, assim como pela indulgência ou negligência em não responsabilizarem efetivamente os seus subalternos. Parágrafo único. O funcionário público obrigará-se a por compromisso formal, no ato da posse, ao desempenho dos seus deveres".

13 Cf., ao propósito, JOÃO BARBALHO, *Constituição Federal Brasileira*, 2.^a ed., Rio de Janeiro, 1924, ps. 485 e 486.

14 Constituição de 1934, art. 171: "Os funcionários públicos são responsáveis solidariamente com a Fazenda Nacional, estadual ou municipal, por quaisquer prejuízos decorrentes de negligência, omissão ou abuso no exercício dos seus cargos". § 1.º: "Na ação proposta contra a Fazenda pública, e fundada em lesão praticada por funcionário, este será sempre citado como litisconsorte". § 2.º: "Executada a sentença contra a Fazenda, esta promoverá execução contra o funcionário público".

Constituição de 1937, art. 158: "Os funcionários públicos são responsáveis solidariamente com a Fazenda nacional estadual ou municipal, por quaisquer prejuízos decorrentes de negligência, omissão ou abuso no exercício dos seus cargos".

As Constituições de 1946¹⁵ e 1967¹⁶ substituíram o princípio da responsabilidade solidária pelo da regressividade. Por este, a pessoa jurídica de direito público responde diretamente pelo dano civil, para somente responsabilizar o funcionário se agiu ele com dolo ou culpa, não havendo, em consequência, litis-consórcio necessário, como se impunha no da responsabilidade solidária das Constituições de 1934 e 1937.

4. Convém observar-se que o conceito de funcionário, para fins de responsabilidade civil, é tomado em sentido amplíssimo, abrangendo não só os servidores públicos, civis e militares, como quaisquer pessoas, percebam ou não remuneração, que se possam considerar como agentes da pessoa jurídica de direito público de que se trate.¹⁷

5. Como bem adverte AGUIAR DIAS,¹⁸ não há pretender disciplinar a responsabilidade civil do Estado pelo Código Civil, porquanto é tipicamente matéria de Direito Administrativo. E o Estado — acrescenta o eminente jurista — “não está para o funcionário como o preponente para o preposto, o patrão para o empregado. Não seria acertado compreender as relações do funcionário com o Estado como contratuais, e hoje ninguém mais incorre em tal equívoco”.¹⁹

¹⁵ Art. 194: “As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis pelos danos que os seus funcionários, nessa qualidade, causem a terceiros”. Parágrafo único: “Caber-lhes-á ação regressiva contra os funcionários causadores do dano, quando do tiver havido culpa destes”.

¹⁶ A redação primitiva (art. 105) é quase idêntica à atual, decorrente da Emenda Constitucional n.º 1, de 1969 (art. 107), apenas mudando-se o tempo de dois verbos. Assim, onde se dizia: “respondem” e “causem”, diz-se, agora, “responderão” e “causarem”. Como se vê, o comando jurídico é o mesmo. Confira-se a redação em vigor: Art. 107: “As pessoas jurídicas de direito público responderão pelos danos que seus funcionários, nessa qualidade, causarem a terceiros”. Parágrafo único: “Caberá ação regressiva contra o funcionário responsável, nos casos de culpa ou dolo”.

¹⁷ Cf. Lei n.º 4.619, de 28.IV.1965, art. 1.º, parágrafo único. PONTES DE MIRANDA, *Comentários à Constituição de 1967*, Rev. dos Tribunais, São Paulo, 1967, vol. III, p. 520, ao propósito, assim se expressa: “Critério estritamente objetivo e, portanto, mais largo, exige que se considerem funcionários públicos no art. 105 todos os que praticaram atos, ou incorreram em omissão, no exercício de função, sem se dever entrar, sequer, na apuração da legalidade ou ilegalidade da investidura. Se o Diretor da repartição, ocorrendo falta de funcionários públicos, ou de empregados contratados regularmente, chama ao serviço pessoa que não é funcionário público, nem regularmente contratada, e essa pessoa causa prejuízos, decorrentes de negligência, omissão ou abuso, no exercício do cargo, que acidentalmente lhe foi entregue, responde — com base no art. 105 — a Fazenda Pública, nacional, estadual ou municipal”.

Ressalve-se, no texto transcrito, apenas a afirmativa, evidentemente equívoca, de que o funcionário de fato, para a obrigação de indenizar do Estado, teria de agir com culpa, quando o elemento subjetivo (dolo ou culpa) do funcionário só se leva em conta para efeito da ação regressiva do Estado contra o agente causador do dano. Ainda que este não houvesse agido com dolo ou culpa, sendo a falta tão-somente do serviço, responderia o Estado, quer pela teoria clássica (subjetiva), quer pela do risco administrativo (objetiva).

¹⁸ JOSÉ DE AGUIAR DIAS, *Da Responsabilidade Civil*, 2.ª ed., Forense, 1950, vol. II, n.º 197, p. 161.

¹⁹ Ob. e vol. cit., n.º 201, p. 174.

6. Na interminável disputa ²⁰ até hoje mantida pelos defensores da teoria clássica, que se recusam a admitir responsabilidade sem culpa, não obstante as inúmeras exceções introduzidas pela legislação de todos os países, e que não podem obscurecer, e os adeptos da teoria objetiva, evidencia-se o extraordinário desenvolvimento que foi dado à responsabilidade civil contratual e extracontratual, ²¹ quer no campo do direito privado, quer na esfera de atuação do direito público, onde parece vitoriosa a teoria do risco administrativo. Mesmo para os que teimam em só reconhecer a responsabilidade civil do Estado, em relação a terceiros, quando tenha ocorrido culpa do funcionário ou do serviço, ²² um grande passo foi dado em benefício da vítima, ²³ vinculando-se a responsabilidade direta do Estado, que, na hipótese de dolo ou culpa de seu agente, dele ressarcirá o dano reparado através do direito de regresso, só arcando com essa indenização, sem possibilidade de ressarcimento, no caso de culpa do serviço em razão do risco administrativo (na teoria objetiva), ou na hipótese de insolvência do funcionário, culpado direto pelo dano causado.

20 Vejam-se as críticas formuladas à teoria do risco e a sua defesa, na excelente monografia de ALVINO LIMA (*Culpa e Risco*, Revista dos Tribunais, São Paulo, 1960, n.ºs 33 e 34, ps. 202-216).

21 A responsabilidade, quer contratual, quer extracontratual, pode decorrer de dolo, culpa, ou simplesmente do risco criado com o ato realizado pelo autor do dano.

Tanto na culpa (*stricto sensu*), como no dolo, há a vontade de realizar o ato. A diferença entre ambos, como assinala GIOVANNI SALEMI (*La così detta responsabilità per atti legittimi della amministrazione*, n.º 24, p. 46, apud AGUIAR DIAS, *Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro*, verbete *Culpa* (Civil), n.º 4), está em que, "enquanto no dolo a vontade se prolonga à realização do efeito nocivo, emergente do ato, na culpa, a vontade se limita ao exercício do ato querido e apreciado como legítimo, sem se estender às suas consequências".

RENÉ SAVATIER (*Traité de la Responsabilité Civile en Droit Français*, 2.ª ed., Paris, 1951, Tomo I, n.º 4, p. 5) define a culpa como sendo "l'inexécution d'une devoir que l'agent pouvait connaître et observer. S'il le connaissait effectivement et l'a délibérément violé, il y a *délit* civil, ou, en matière de contrat, *dol contractuel*. Si la violation du devoir, tout en pouvant être connue et évitée, a été involontaire, il y a *faute simple*: et, en dehors des matières contractuelles, on l'appelle *quasi-délit*."

Dans tous les domaines, la faute comporte deux éléments, l'un surtout objectif, le devoir violé, l'autre plutôt subjectif, l'imputabilité à l'agent".

A responsabilidade civil pode ser contratual ou extracontratual. No primeiro caso, ocorre com a violação de um cláusula, explícita ou implícita, de um contrato público ou privado; no segundo, por ato ilícito, quer delito (quando há dolo), quer quase-delito (*culpa stricto sensu*), ou em decorrência do risco criado, independentemente de culpa. Se o "delito é a violação intencional da norma de conduta", entende-se por quase-delito "o fato pelo qual a pessoa capaz de ofender, operando sem malícia, mas com negligência não-escusável, em relação ao direito alheio, comete infração prejudicial a outrem" (AGUIAR DIAS, *Repert*, cit., n.º 2).

22 AGUIAR DIAS (*Da Resp. Civ.*, cit., vol. II, n.º 202, p. 176) classifica as faltas ao serviço em três espécies: a) mau funcionamento do serviço; b) não-funcionamento do serviço; c) tardio funcionamento do serviço. "Na primeira categoria, estão os atos positivos culposos da administração. Na segunda, os fatos conseqüentes à inação administrativamente uma ilegalidade. Na terceira, as conseqüências da lentidão administrativa".

23 "A teoria da culpa, tal, pelo menos, como foi ela compreendida no curso de nossa controvérsia, responde aos interesses do que age; a teoria do risco toma a defesa dos que sofrem as conseqüências dessa ação" (LÉON HUSSON, *Les Transformations de la Responsabilité*, Presses Universitaires de France, Paris, 1947, p. 150).

7. Embora pudesse parecer, à primeira vista, que a norma constitucional brasileira, ao limitar o cabimento da ação regressiva contra o funcionário causador do dano à hipótese de ação ou omissão culposa deste, estaria, **a contrario sensu**, consagrando a teoria do risco administrativo, do momento em que se reconhecia, assim, a obrigação de indenizar independentemente de culpa do autor direto do dano, a conclusão, tão-só por esse efeito, seria apressada. De fato, ainda que inexistisse culpa do agente, o mesmo poderia não-ocorrer no que concerne a faltas do serviço público, como, por exemplo, o seu mau funcionamento,²⁴ que caracterizaria ato culposos da administração, embora não do funcionário que, em razão dessa deficiência, praticou o ato de que resultou a obrigação de indenizar.

A culpa **lato sensu** pode verificar-se: a) por falta do serviço; b) por falta funcional; c) por falta pessoal. Nos dois primeiros casos, é irretorquível a responsabilidade da pessoa jurídica de direito público; no último, só o agente causador do dano é responsável, porque a falta não foi cometida na condição de funcionário, isentando-se a pessoa jurídica de direito público empregadora da obrigação de reparar o dano.

Assim, pois, a norma constitucional (art. 107) não leva, necessariamente, à teoria do risco administrativo, sendo conciliável com a teoria subjetiva. Mas, como também lhe não é adversa, deve prevalecer, na interpretação, que é tarefa entregue à jurisprudência, a orientação atualmente consagrada na doutrina, que leva à responsabilidade objetivamente considerada, isto é, à teoria do risco administrativo, muito mais equitativa.

Nem teria como concluir-se de outro modo, se a indenização visa a restaurar o equilíbrio rompido em razão do ato que provocou o dano. Veja-se o que, ao propósito, pondera PAUL DUEZ: "Todo prejuízo causado pela empresa pública, prejuízo que se analisa em um cargo público, uma vez que essa empresa não se considere mais como negócio de um soberano todo-poderoso, mas como forma de dar satisfação às necessidades gerais da coletividade, deve, se fere a igualdade dos indivíduos quanto aos encargos públicos, ser reparado, pela outorga à vítima de uma indenização paga pelo patrimônio administrativo: a coletividade, nacional ou local, segundo o caso, assumirá esse encargo. A responsabilidade do poder público visa, pois, ao restabelecimento do equilíbrio econômico e patrimonial inspira-

²⁴ Cf. *supra*, nota 22.

do na idéia de igualdade dos cidadãos perante os encargos públicos, idéia inserta na consciência jurídica moderna".²⁵

Muito antes, já se manifestara, no mesmo sentido o nosso AMARO CAVALCANTI, como igualmente assinala AGUIAR DIAS.²⁶

Ocorrido o dano e inexistindo culpa **lato sensu**, responde a pessoa jurídica de direito público sem que possa recorrer à ação regressiva contra o agente que tenha praticado o ato causador do dano. A responsabilidade da pessoa jurídica de direito público, em relação ao terceiro que sofreu o dano, é objetiva (risco administrativo), isto é, independentemente de ter sido culposa a ação ou omissão, mas, quanto ao funcionário causador do dano, aplica-se a responsabilidade subjetiva (teoria da culpa).²⁷ Quer dizer, havendo prejuízo causado pelo agente de uma pessoa jurídica de direito público, sem que para isso tenha concorrido culposamente a vítima do dano, responde a entidade pública, com base na teoria do risco administrativo,²⁸ ainda que se não tenha verificado, em relação ao agente, culpa **lato sensu**. Se o dano sofrido decorreu de ação ou omissão culposa do funcionário, ainda assim responde perante o lesado a pessoa jurídica de direito público, mas a esta se reserva o direito de regresso, vale dizer, de se ressacir pelo funcionário do **quantum** da indenização paga, através da competente ação regressiva. Como o funcionário só responde perante a pessoa jurídica de direito público se agiu com dolo ou culpa, relativamente a ele incide a teoria subjetiva (responsabilidade por culpa).

²⁵ La Responsabilité de la Puissance Publique (en dehors du contrat), Paris, 1937, p. 61, apud AGUIAR DIAS, Da Resp. Civil., cit., vol. II, n.º 210, p. 222.

²⁶ AMARO CAVALCANTI, Responsabilidade Civil do Estado, Rio, 1905, apud AGUIAR DIAS, ob. e vol. cit., retro, n.º 210, nota 1.093, ps. 222 e 223.

²⁷ Para a teoria clássica, não há responsabilidade sem culpa, provada ou presumida. O homem só é responsável pelos seus atos se cometeu uma falta e, quanto ao fato de outrem, dos animais ou das coisas inanimadas, só existe responsabilidade porque a lei a presume contra uma pessoa (Cf. excelente resumo da teoria da culpa feito por HENRI LALOU, *Traité Pratique de la Responsabilité Civile*, 4.ª ed., Paris, Dalloz, 1949, n.º 122, p. 84. Para PLANIOL (Rev. Crit. 1905, p. 279, apud LALOU, ob. e loc. cit.), "a admissão de um caso de responsabilidade sem culpa seria uma injustiça social; seria, para o direito civil, o equivalente, para o direito penal, à condenação de um inocente".

Em oposição a essa teoria, formulou-se outra, que não mais se baseava na idéia de culpa provada ou presumida, mas na de risco criado, exposta por SALEILLES e JOSSERAND e que assim se resume: toda atividade que cria para outrem um risco se houve, ou não, culpa de sua parte. É que, se o homem pode, por sua atividade, procurar um proveito, é justo que, em contraposição, repare os danos que causa: ubi emolumentum, ibi onus (Cf. LALOU, ob. e loc. cit.).

²⁸ "Com a teoria do risco, o juiz não tem mais que perquirir do caráter lícito ou ilícito do ato censurado ao pretenso responsável. As questões de responsabilidade tornam-se simples problemas objetivos que se reduzem à investigação de um nexo de causalidade" (HENRI LALOU, ob. cit., n.º 123, ps. 84 e 85).

O risco decorre de uma ação ou omissão, independente do conceito de culpa, originando-se do perigo introduzido na vida social por qualquer espécie de atividade, inclusive em virtude de atuação dos que se acham privados de entendimento (alienados).

8. A vítima, por conseguinte, propõe ação de indenização tão-somente contra a pessoa jurídica de direito público, não se admitindo o litisconsórcio passivo obrigatório, isto é, não se pode obrigar a integrar a ação o servidor que causou o dano, por ação ou omissão, ainda que tenha ele agido com culpa em sentido amplo. Todavia, não se impede que o funcionário, voluntariamente, intervenha nessa demanda como assistente da administração, pois é evidente o seu interesse em que se julgue improcedente a ação, em face da regressiva a que terá de responder perante a entidade pública que houver sido condenada a indenizar.²⁹

9. Por efeito da teoria objetiva, quando é indiferente, para o lesado, tenha ocorrido falta funcional ou do serviço, responde a administração pelo dano causado. Se houver culpa do funcionário, este a ressarcirá da indenização paga; inexistindo culpa do agente, a exoneração do dano só poderá verificar-se, total ou parcialmente, se houver ocorrido culpa total ou parcial da vítima.³⁰ Também constituem causas excludentes da responsabilidade da pessoa jurídica de direito público, além da culpa da vítima, o caso fortuito ou de força maior,³¹ ou quando se trate de determinados atos de império.³²

10. A ação regressiva tem como pressuposto a condenação da entidade pública, em sentença transitada em julgado,³³ a reparar o dano sofrido, e só terá procedência, como esclarecido, se se comprovar que o funcionário agiu com culpa em sentido amplo.³⁴

Julgada procedente a ação regressiva contra o funcionário causador do dano e se, na execução da sentença, verificar-se a

²⁹ No mesmo sentido, HELY LOPES MEIRELLES, *Direito Administrativo Brasileiro*, 2.^a ed., São Paulo, Revista dos Tribunais, 1966, p. 540.

³⁰ HELY LOPES MEIRELLES, ob. cit., p. 541.

³¹ Cf. PAUL DUEZ, ob. cit., p. 62, apud AGUIAR DIAS, *Da Resp. Civ.*, cit., vol. II, n.º 210, p. 224.

³² Os chamados atos de poder público, ou de império, são os de Governo, os específicos dos Poderes Legislativo e Judiciário, bem como os de polícia (Cf. ROGER BONNARD, *Précis de Droit Administratif*, 3.^a ed., Paris, 1940, p. 136; HENRI LALOU, ob. cit., n.º 1.459, ps. 829 e 830).

Há, entretanto, casos em que determinados atos legislativos, jurisdicionais e de polícia, assim como de Governo, podem ocasionar direito a reparação (Cf. LALOU, ob. e vol. cit., n.º 1.470 e segs., ps. 831 e segs.; RENÉ SAVATIER, ob. e vol. cit., n.º 212, ps. 269 e 270).

³³ Estatuto dos Funcionários, art. 197, § 2.º; Lei n.º 4.619, de 28 de abril de 1965, art. 4.º, caput.

³⁴ "Para o êxito desta ação exigem-se dois requisitos: primeiro, que a administração já tenha sido condenada a indenizar a vítima do dano sofrido; segundo, que tenha ficado comprovada a culpa do funcionário no evento danoso. Enquanto para a Administração a responsabilidade independe de culpa, para o servidor a responsabilidade depende de culpa: aquela é objetiva, esta é subjetiva, e se apura pelos critérios gerais do Código Civil" (HELY LOPES MEIRELLES, ob. cit., p. 542).

inexistência de bens do executado que respondam pelo ressarcimento da indenização paga pela entidade ao terceiro lesado, nada impedirá que também se proceda na forma prevista no art. 97, § 1.º, do Estatuto dos Funcionários, que se refere ao dano direto.³⁵

11. Com a ação regressiva não se exaure a faculdade punitiva sobre o agente causador do dano, que se a ação ou omissão revestir ilícito penal e disciplinar, poderá responder, ainda, em face do princípio da responsabilidade triplíce e cumulativa³⁶, criminal e administrativamente.

A responsabilidade penal abrange os crimes e contravenções imputados ao funcionário,³⁷ que tenha agido nessa qualidade.³⁸

Ainda que o ilícito penal de que se trate tenha sido considerado, em processo regularmente instaurado e julgado, como não-passível de punição disciplinar, poderá a ação criminal condenatória, dada a independência das instâncias, determinar a pena acessória da perda da função pública, por se julgar cometido o crime com abuso de poder ou violação de dever inerente à função pública.³⁹ Também insuscetível o delito de configurar ilícito administrativo, poderá a condenação no juízo criminal determinar a pena acessória da perda da função pública, se se cominar pena de reclusão superior a dois anos ou de detenção por mais de quatro.⁴⁰

12. A decisão judicial no processo-crime, não obstante o princípio da independência das instâncias, pode, em determinados casos, influir na ação de responsabilidade civil, ou no processo disciplinar, trancando definitivamente ambos os procedimentos (civil e disciplinar).

A sentença, no processo penal, pode determinar: a) a condenação criminal do funcionário; b) a sua absolvição, por reconhecer a sentença penal ter sido praticado o ato em estado de necessidade, em legítima defesa, em estrito cumprimento de dever legal ou no exercício regular de direito; c) a absolvição do agente administrativo pela negativa de autoria ou inexistên-

35 Desconto em prestações mensais não excedentes da décima parte do vencimento ou remuneração.

36 Estatuto dos Funcionários, art. 200.

37 Tomado o termo, também aqui, em sentido amplo (Código Penal, art. 327).

38 Estatuto dos Funcionários, art. 198.

39 Código Penal, art. 68, n.º I.

40 Código Penal, art. 68, n.º II.

cia do fato, sem que reste resíduo; d) a absolvição por ausência de culpabilidade penal, e e) a absolvição por insuficiência de provas ou quaisquer outros motivos não-referidos nas alíneas anteriores.

Na primeira hipótese, impõe-se a reparação do dano civil e punição disciplinar;⁴¹ na segunda e terceira, total irresponsabilidade civil e disciplinar;⁴² na quarta e quinta, não influi a decisão nos procedimentos civil e administrativo.⁴³

O princípio, pois, é que, se o fato constitui crime, negada a autoria do funcionário no Juízo Criminal, ou reconhecida qualquer das causas excludentes de culpabilidade referidas no art. 65 do Código de Processo Penal, a absolvição pela sentença penal interfere na ação civil e no processo administrativo, para excluir o servidor de qualquer responsabilidade, quer civil (Cód. Civ., art. 1.525), quer disciplinar. Nas outras hipóteses, é livre a ação disciplinar, a despeito da absolvição criminal, o que igualmente possibilitará a responsabilidade civil.

Prescrita a punibilidade do ilícito penal constitutivo também de ilícito administrativo, não se poderá exercer a ação disciplinar,⁴⁴ o mesmo não ocorrendo, entretanto, com a responsabilidade civil, que, por ser ação pessoal, prescreve em vinte anos.⁴⁵

13. "A responsabilidade administrativa" — diz o Estatuto dos Funcionários — "resulta de atos ou omissões no desempenho do cargo ou função".⁴⁶

⁴¹ Cód. Proc. Penal, art. 63; Estatuto dos Funcionários, art. 200.

⁴² Cód. Proc. Penal, art. 65; Cód. Civ., art. 1.525, 2.^a parte.

"Se a justiça criminal nega a existência do fato, não pode subsistir a pena disciplinar imposta pela autoridade administrativa com base nesse mesmo fato" (R.E. n.º 39.505-DF, in D.J. de 26-3-62, Apenso, p. 70, apud WALDYR DOS SANTOS, O Regime Disciplinar do Servidor Público no Judiciário, DASP, 1971, p. 17).

⁴³ Cód. Proc. Penal, arts. 66 e 67. Veja-se, também, a seguinte Súmula do Supremo Tribunal Federal: "18. Pela falta residual, não compreendida na absolvição pelo juízo criminal, é admissível a punição administrativa do servidor público (apud aut. e ob. cit., p. 17).

É ainda WALDYR DOS SANTOS quem nos fornece os seguintes acórdãos:

— "Absolvição criminal. Resíduo. Mantida a demissão porque não excluída a possibilidade de ter havido resíduo para a punição administrativa" (R.E. n.º 55.101-SP, in D.J. 11-8-65, p. 1.932, e E.R.E. n.º 55.101-SP, in D.J. 20-11-67, p. 3.844, apud aut. e ob. cit., p. 18).

— ... "a jurisdição administrativa disciplinar não fica prejudicada pela sentença absolvente do Juízo Criminal, se este não negou a ocorrência do fato incriminador, atribuído ao funcionário, nem a sua autoria" (R.E. 45.766-GB, in D.J. 11-8-61, p. 1.609, id, ibid, loc. cit.)

⁴⁴ Estatuto dos Funcionários, art. 213, parágrafo único.

⁴⁵ Cód. Civ., art. 177.

⁴⁶ Estatuto cit., art. 199.

O Direito Disciplinar é inteiramente autônomo em relação ao Direito Penal, não estando mesmo, ao contrário deste último, adstrito ao princípio da reserva legal, prescindindo, por esse efeito, de prévia configuração da falta.⁴⁷ Assim é que, por exemplo, não obstante a imprecisão e generalidade da expressão "falta grave", não-conceituada na lei, pode ela originar pena administrativa (suspensão ou multa).⁴⁸

Por esse efeito, pode dizer-se, de um modo geral, que as punições administrativas, com exclusão das expulsivas, estão sujeitas a um certo arbítrio⁴⁹ da autoridade a quem incumbe a ação repressiva, adstrita esta, tão-somente, aos princípios gerais de direito.

14. O ilícito administrativo, quando pode configurar pena de suspensão por mais de trinta dias, destituição de função, demissão e cassação de aposentadoria e disponibilidade terá de ser apurado em processo administrativo em que se assegure ao acusado ampla defesa.⁵⁰ A repreensão, multa e suspensão por prazo até trinta dias prescindem de instauração de inquérito administrativo, podendo ser aplicadas, desde logo, pela autoridade a quem incumbe a ação repressiva.

O processo disciplinar compreende três fases⁵¹ fundamentais: a da **instrução**, através da qual se arrolam os elementos de prova da existência dos fatos constitutivos do ilícito administrativo imputado ao funcionário; a da **defesa**, em que o acusado, com amplitude de ação, pode demonstrar a inexistência do ilícito de que é acusado, e, finalmente, a de decisão ou **julgamento**, em que a autoridade a quem compete a ação disciplinar examina os elementos arrolados na instrução e os argumentos e provas oferecidos pela defesa para concluir, ou pela cominação de penalidade administrativa, ou pela isenção de punibi-

47 Cf. nossos *Estudos de Direito Administrativo*, Rio, Imprensa Nacional, vol. I, 1960, ps. 376 e segs; vol. II, 1965, pgs. 276 e segs., e mais os autores e obras ali citados.

48 Ao propósito, assim se manifesta TITO PRATES DA FONSECA (*Lições de Direito Administrativo*, Freitas Bastos, 1943, n.º 114, p. 191): "Na infração disciplinar, ensina MARCELO CAETANO, não existe, ao contrário do que acontece no crime, um elemento legal — a prévia definição do ato ou omissão como ilícito e punível. Depende, pois, da autoridade, a quem a lei confere o poder punitivo disciplinar o qualificar certo ato como infração desse gênero, e a graduação da responsabilidade. Mas, para isso, é necessário ter sempre em vista a **definição genérica legal** e os critérios que, por exemplificação, a lei estabelece". Mas, acrescenta TITO PRATES (*id.*, *ibid.*, *loc. cit.*), "as penas expulsivas não se aplicam sem determinação legal".

49 Estatuto cit., art. 205 e seu parágrafo único.

50 "...o processo administrativo disciplinar tem a sua decisão abrangida no campo do poder discricionário do Executivo" (TITO PRATES DA FONSECA, *ob. cit.*, n.º 122, p. 206).

51 Estatuto cit., art. 217 e seu parágrafo único; cf., quanto à demissão, o art. 105, n.º II, da Constituição Federal, na redação em vigor.

52 Cf. os excelentes comentários de A. A. CONTREIRAS DE CARVALHO, in *Estatuto dos Funcionários Públicos Interpretado*, 3.ª ed., Freitas Bastos, 1964, vol. II, ps. 218 e segs.

lidade, decorrente da não-configuração de qualquer falta disciplinar.

O Estatuto dos Funcionários, em todo o seu Título V, dispõe sobre o processo administrativo, estabelecendo prazos e demais normas desse procedimento (Capítulo I), bem como sobre a revisão desse processo (Capítulo II), quando se aduzem fatos ou circunstâncias suscetíveis de justificar a inocência do requerente.⁵²

A revisão, no caso de funcionário falecido ou desaparecido, poderá ser requerida por qualquer das pessoas que constem do seu assentamento individual,⁵³ correndo em apenso ao processo originário.⁵⁴

Se for julgada procedente a revisão, a penalidade imposta é anulada, restabelecendo-se **ex tunc** todos os direitos atingidos pela sanção disciplinar.⁵⁵

52 Estatuto cit., art. 233, caput.
53 Id., art. 233, parágrafo único.
54 Id., art. 234.
55 Id., art. 238.

Aspectos da Autonomia Municipal no Direito Parlamentar Brasileiro

José de Queirós Campos

Assessor do Senado Federal;
Jornalista Profissional

SUMÁRIO: 1. O Prefeito nomeado e a Câmara eleita. 2. Raízes da autonomia municipal. 3. Competência ampla na Constituição de 1824, restrições do Ato Adicional de 1834 e restauração republicana. 4. Eleição dos representantes e competência tributária. 5. Aspectos da evolução histórica. 6. Matéria e objeto do Decreto-lei n.º 411/69. 7. Questões suscitadas em torno da sua aplicação. 8. O problema da remuneração dos Vereadores nos Territórios. 9. Uma interpretação contestatória. 10. Decisão do Supremo quanto ao preenchimento das vagas dos Vereadores. 11. A solução em algumas Constituições estaduais. 12. Porque Vereador não é Parlamentar. 13. Inaplicabilidade imediata do art. 36 da Constituição aos Vereadores. 14. O problema da remuneração à vereança nas Capitais dos Territórios. 15. Como estabelecer o quantitativo dessa remuneração. 16. CONCLUSÕES.

1. Quando o Decreto-lei n.º 411, de 8 de janeiro de 1969, conferiu autonomia aos Municípios dos Territórios Federais, enquanto os respectivos Prefeitos continuavam nomeados e demissíveis "ad nutum" pelos Governadores, começaram a surgir, naquelas unidades — Rondônia, Roraima e Amapá — alguns problemas de ordem administrativa a suscitar a atenção dos estudiosos do Direito Parlamentar, matéria que não se preleciona nos cursos jurídicos do País e de escassa bibliografia nacional.

Tais problemas, levados, largamente, à consideração da Consultoria Jurídica do Ministério do Interior e da Assessoria Jurídica do SERFHAU, motivaram algumas dezenas de pareceres, principalmente depois da outorga da Emenda Constitucio-

nal n.º 1, de 17 de outubro de 1969. É que alguns hermeneutas, combinando a interpretação dos artigos 36 e 200 da Carta assim alterada, enquanto confundiam a figura do Vereador com a do Parlamentar, concluíam no sentido de que só se daria a convocação do suplente à vereança em caso de morte, renúncia ou investidura do titular na função de Secretário do Município.

Entretanto, uma análise menos superficial do problema leva à conclusão de que aquela Emenda Constitucional não revogou os dispositivos do Decreto-lei n.º 411/69 que configuram a Lei Orgânica dos Municípios dos Territórios Federais.

2. A autonomia municipal é um instituto de profundas raízes no nosso Direito Administrativo, remontando às Ordenações portuguesas, anteriores ao Descobrimento do Brasil. Assim, em 1530 e em 1532, Martim Afonso, ao fundar casa forte e oficina na praia de São Cristóvão, no Rio de Janeiro, e ao criar a Vila de São Vicente, em São Paulo, obedeceu "em tudo ao regime comum às vilas da Coroa e às do Mestrado de Cristo". No último caso, tanto construiu a **Casa da Câmara**, como convocou "homens bons" para proceder à **eleição dos Vereadores**".

Vale ressaltar que, enquanto os Capitães-Mores de El-Rei tinham a incumbência de criar vilas, suas Câmaras só se podiam eleger mediante provisão régia.¹ Por isso havia, no século XVI, dezoito Câmaras Municipais no Brasil, todas compostas eletivamente, acumulando funções legislativas, judiciais e executivas.²

É bem verdade que no Império, com o surgimento das Províncias, houve tendência à absorção, por elas, da autonomia municipal, assegurada, no entanto, por todas as Constituições republicanas, salvo o interregno de 1937 a 1947, quando inexistentes as Câmaras Municipais.

3. A Constituição de 25 de março de 1824 reservou um capítulo ao problema, determinando a existência de Câmaras "em todas as cidades e vilas", encarregadas do "governo econômico municipal" (art. 167), eleitos seus membros (art. 168), com ampla competência, para a "formação das suas posturas policiais, aplicação das suas rendas e todas as suas particulares e úteis atribuições" (art. 68).

Mas o Ato Adicional de 12 de agosto de 1834 reduziu essa autonomia, tornando competentes as Assembléias Legislativas Provinciais para dispor (art. 10) sobre a desapropriação por utilidade municipal (§ 3.º), a polícia e economia municipal, examinando propostas das Câmaras respectivas, a "criação, supressão e nomeação para os empregos municipais e o estabelecimento dos respectivos ordenados (§ 7.º).

Comentando a nova disciplina administrativa, dizia **Carneiro Maia**:³

"O Ato Adicional foi para as Câmaras Municipais do Brasil um legado funesto da Revolução", pois "empiorou a sorte das municipalidades, como foi uma contradição palpável com os mesmos princípios, de liberdade administrativa, que haviam incitado a reforma de 1834".

Entretanto, a Constituição de 1891, em seu art. 68, voltou a assegurar "a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse", enquanto o art. 13 da Constituição de 1934, garantindo a eletividade do Prefeito e dos Vereadores, permitia, no § 1.º, a nomeação daquele pelo Governo do Estado "no Município da Capital e nas estâncias hidrominerais", restrição conservada na Carta de 1946, com um acréscimo:

"Serão nomeados pelos Governadores dos Estados os Prefeitos dos Municípios que a lei federal, mediante parecer do Conselho de Segurança Nacional, declarar bases ou portos militares de excepcional importância para a defesa externa do País" (§ 2.º do art. 28).

A Constituição de 1967, mantida, no particular, pela Emenda Constitucional n.º 1/69, confere aos Governadores, com prévia aprovação das Assembléias Legislativas, a nomeação dos Prefeitos das Capitais e dos Municípios considerados estâncias hidrominerais, e, ao Presidente da República, nomear os dos Municípios declarados de interesse da Segurança Nacional por lei de iniciativa do Poder Executivo (art. 17, §§ 1.º e 3.º).

Embora **Pontes de Miranda** assinale que "o municipalismo serviu, porém não é essencial à democracia,"⁴ **Rosah Russo-mano** comenta:⁵

"Não obstante, dentro do sistema federativo, pode desenvolver-se o Município, que simboliza, em verdade, o núcleo onde nasceu e do qual se projetam as mais expressivas idéias democráticas. Tal era, em última análise, o pensamento de Kelsen, que valorizou a autonomia municipal, assim como fez Pio XI, na "Quadragesimo Anno", ao acentuar que essa autonomia apresenta conexões diretas, também, com o espiritual, sendo erro grave, que vai ao arrepio da ordem moral, o relegar-se a uma comunidade extensa e superior tudo aquilo que coletividades menores e menos elevadas podem cumprir e obter".

4. Releva salientar que a autonomia municipal contempla, especificamente, a competência tributária, o que conduz **Ferreira Filho** ao seguinte comentário:⁶

"A Constituição Federal prevê o Município como entidade preexistente e mesmo como necessária, na medida que lhe confere competência e discrimina rendas. A competência que lhe é concedida pela Constituição o é, aliás, nos mesmos termos que a da União. Esta e o Município têm os poderes enumerados, os Estados-membros os poderes remanescentes".

De qualquer modo, se há restrições, no sistema constitucional brasileiro, à eleição dos Prefeitos, elas inexistem quanto à dos Vereadores. Assim, a autonomia político-administrativa dos Municípios repousa, principalmente, na eleição direta da Câmara respectiva.

Aliás **João José de Queiroz**⁷ considera esta, desde a Colômbia, a característica primordial da edilidade brasileira, ao assinalar:

"Foram as Câmaras Municipais as primeiras assembleias eletivas que o Brasil conheceu. Posto que — como assinala Oliveira Viana — não se possa considerar democrático, no sentido moderno da expressão, o governo das nossas edilidades no período colonial, o certo é que os antigos Conselhos representavam, em face da Coroa e muitas vezes a ela se opondo, apreciável força política. Exemplo do papel que lhes cabia no Estado Colonial era a prerrogativa de se fazerem representar junto às Cortes, aliás não

convocadas por dois séculos. A elas entretanto enviaram seus deputados: a Câmara do Rio de Janeiro, em 1641, e de São Paulo, em 1685".

5. Com vários nomes — Câmara, Conselho, Mesa de Vereação e até Senado, como a da Bahia, em 1646, a de São Luís, em 1702 e as do Rio e São Paulo — ⁸ tinham tríplice função:

a) administrativa, configuradas no "carrego de todo o regimento da terra" e nas "avenças por jornais e empreitadas";

b) legislativas, pela fixação das posturas municipais e taxação de coletas e de fintas;

c) judiciais, ao despacharem os Vereadores como juízes ordinários, "sem apelação, os feitos das injúrias verbais e dos furtos pequenos".⁹

No Império, o Intendente — nome dado ao Prefeito — era eleito pelos Vereadores, geralmente, ocupando a Presidência o mais votado no pleito direto, quando este substituiu as eleições indiretas, por cinco "homens bons", adotadas na Colônia.

Se, durante a I República, a Câmara Municipal pôde exercer funções executivas, por seu Presidente, na II República os Prefeitos foram nomeados pelos Interventores Federais e, resurgindo as Câmaras Municipais, sob o regime da Constituição de 1934, passaram a ser simultaneamente eleitos Prefeitos e Vereadores, retornando-se, em 1937, ao sistema da II República.

Sob o regime da Constituição de 1946, as Cartas estaduais adjudicaram às Assembléias Legislativas atribuição para votar uma Lei Orgânica Municipal, procedimento que tem apoio no art. 200 da Constituição de 1967, com a redação que lhe foi dada pela Emenda Constitucional n.º 1, de 1969.

6. Ora, como os Territórios Federais não têm autonomia, nem Constituinte própria, a Lei Orgânica Municipal será uma lei federal, regulamentando, no particular, a matéria constitucional. A vigente é o Decreto-lei n.º 411, de 8 de janeiro de 1969, cujo Título II se dedica expressamente à matéria, declarando, no art. 49:

"Os Municípios dos Territórios têm todos os direitos e prerrogativas assegurados, na Constituição e nas Leis Federais, aos Municípios dos Estados".

O Capítulo II desse Título disciplina a organização e funcionamento da Câmara Municipal, "órgão deliberativo do Município", versando a elegibilidade e casos de afastamento dos Vereadores, a competência da Câmara, os períodos legislativos e outras disposições regimentais, enquanto o art. 62 manda aplicar aos Vereadores Municipais dos Territórios o Decreto-lei n.º 201, de 27 de fevereiro de 1967, quanto aos crimes de responsabilidade.

Advirta-se, neste passo, no atinente às Câmaras Municipais, que nenhum dispositivo do Decreto-lei n.º 411/69 foi revogado pela Emenda Constitucional n.º 1, aquela de janeiro e esta de outubro do mesmo ano.

7. As principais questões suscitadas em torno do assunto são as seguintes:

a) são remunerados os Vereadores das Capitais dos Territórios Federais?

b) o suplente pode substituir o Vereador, quando e por quanto tempo?

c) o Vereador pode reassumir o cargo antes de terminada a licença?

d) não assumindo o primeiro, pode ser convocado o segundo suplente?

A primeira vista, as perguntas "b" e "c" estão respondidas pelo art. 53 e seus §§ 3.º e 4.º do Decreto-lei n.º 411/69, **verbis**:

"§ 3.º Nos casos previstos neste artigo, nos de licença por mais de quatro meses ou nos de vaga, será convocado o suplente e, na falta deste, o fato será comunicado ao Juiz Federal.

"§ 4.º O Vereador licenciado nos termos deste artigo não poderá reassumir o mandato antes do término da licença".

A quarta pergunta é respondida pelo art. 8.º, II do Decreto-lei n.º 201/67, **verbis**:

"Art. 8.º — Extingue-se o mandato de Vereador e assim será declarado pelo Presidente da Câmara, quando:

I

II — deixar de tomar posse, sem motivo justo aceito pela Câmara, dentro do prazo estabelecido em lei".

Finalmente, a primeira indagação ("a") encontra resposta no § 2.º do art. 15 da Constituição, **verbis**:

"§ 2.º Somente farão jus à remuneração os Vereadores das Capitais e dos Municípios de população superior a duzentos mil habitantes, dentro dos limites e critérios fixados em lei complementar".

8. Releva notar, no entanto, a existência de um problema: a fixação do "quantum" da remuneração. Vigora, ainda, com modificação apenas quanto ao número de habitantes, a Lei Complementar n.º 2/67 (desde que outra não foi votada pelo Congresso Nacional), onde se declara que essa remuneração será estabelecida por deliberação da Câmara Municipal, com as limitações previstas no artigo 3.º Ora, este artigo fala no critério da proporcionalidade em relação aos Deputados Estaduais, **inexistentes nos Territórios**.

Se a citada Lei Complementar é omissa — no caso do teto dos vencimentos dos Vereadores dos Territórios — mas a Constituição vigente garante sua remuneração, a resposta só pode ser encontrada, inicialmente, no art. 6.º da Lei Complementar n.º 2/69, **verbis**:

"Art. 6.º A despesa com a remuneração dos Vereadores não poderá ultrapassar, anualmente, a 3% da arrecadação orçamentária do respectivo Município no exercício anterior".

9. Já houve, também, interpretação contestatória quanto à convocação dos suplentes de Vereador nos Municípios dos Territórios Federais. Entendem alguns juristas que, por via do art. 200, cabe, **mutatis mutandis**, a aplicação do art. 36 da Constituição vigente às Câmaras Municipais, sem exceção, "no

sentido de que a convocação de Vereador ocorre, apenas e tão-somente, no caso de vaga em virtude de morte, renúncia ao mandato ou investidura em função correspondente à de Secretário de Estado, só devendo as Câmaras Municipais conceder licença a Vereador por necessidade comprovada de saúde".¹⁰

Tal assertiva se funda nos seguintes argumentos:

"De fato, se se entendesse que o comando constitucional, inserto no art. 200, **caput**, só autorizasse a incorporação ao Direito Constitucional legislado dos Estados das normas da Constituição Federal que, expressa ou nominalmente, se referissem aos Estados-membros e aos Municípios, com seus correspondentes órgãos, representantes e instituições, importaria a esdrúxula tese na absoluta desnecessidade do preceito constitucional em exame, pois que a incidência já se achava expressa no texto, sem necessidade de adaptações. Seria um total e enganado esvaziamento do texto constitucional".

Em parecer emitido na Consultoria do Interior¹¹ discordamos dessa conclusão. Àquela altura, os Estados haviam incorporado às suas Constituições os preceitos pertinentes da Emenda n.º 1/69, por meio de Leis Orgânicas dos Municípios; mas, quanto aos Vereadores dos Territórios, íntegra restava a disciplina do Decreto-lei n.º 411/69.

Sustentamos, então:

"**Data venia**, trata-se de arrojada e descabida aplicação do texto constitucional. Senão, vejamos o que diz o texto da Emenda Constitucional n.º 1/69:

"Art. 200. As disposições constantes nesta Constituição ficam incorporadas, no que couber, ao direito constitucional legislado nos Estados".

Mas não há esse **cabimento**, entendido por aquela interpretação, ao pretender tomar isoladamente o art. 36, § 1.º, da Constituição, **que não se refere a Vereadores**, mas se insere no Capítulo VI, "Do Poder Legislativo", que, na forma do art. 27, "é exercido pelo Congresso Nacional", que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Poder é expressão da soberania que, na Federação, se exerce pela União, não pelos Estados e Municípios, detentores de **autonomia**. Apenas por extensão de uso, admite-se a denominação, dada aos órgãos legislativo e executivo estaduais, de "Poder". Assim, a letra "a" do § 1.º do art. 25 da Constituição fala em "Poder Executivo Federal", dando ensejo a que se considere possível a denominação "Poder Executivo Estadual". Mas não fala, uma vez sequer, em "Poder Legislativo Federal".

Não há discutir que o art. 200 pretendeu adotassem as Constituições estaduais aquelas alterações que a Emenda Constitucional n.º 1/69 trouxe ao funcionamento do legislativo federal, como, de resto, nem precisaria declará-lo, se manteve o sistema federativo. Mas daí não se infere pretendesse o legislador constituinte reconhecer a existência de "Poder Legislativo" nos Municípios, cuja Lei Orgânica é ditada pelas Assembléias Legislativas estaduais.

O Capítulo III da Constituição Federal vigente é que trata "Dos Estados e Municípios", a quem manda respeitar, em suas leis, "a forma de investidura nos cargos eletivos" por ela estabelecida (art. 13, item III).

O art. 15, referente à autonomia municipal, chega a disciplinar a remuneração dos vereadores — nos termos de Lei Complementar — enquanto o art. 16 atribui às Câmaras Municipais o controle externo da fiscalização financeira e orçamentária do Município. A restante disciplina da vereança municipal, nos Territórios, se encontra nos Decretos-leis n.º 411, de 8 de janeiro de 1969, e no de n.º 201, de 27 de fevereiro de 1967, que não podem ser contrariados por quaisquer leis municipais, respeitada a hierarquia legal do sistema federativo.

Teria a Constituição revogado aqueles decretos? Não. Disciplinando um a vereança em todo o País, outro o seu exercício nos Territórios Federais, só poderia sofrer alterações pelos artigos 13, 15 e 16 da Emenda Constitucional — ou por legislação federal subsequente de hierarquia constitucional — versando precisamente a matéria municipal. Nunca pela interpretação extensiva de incisos constitucionais referentes ao Poder Legislativo".

Tais os fundamentos que apresentamos naquele parecer datado de 11 de janeiro de 1971.

10. Pouco depois, o Supremo Tribunal Federal, por acórdão de 4 de maio de 1972, acolhia, em sessão plenária e por unanimidade, a nossa tese.

A Consultoria Jurídica do Ministério da Justiça, aceitando tese adversa à nossa, sugerira ao respectivo Ministro representar ao Procurador-Geral da República, alegando a inconstitucionalidade parcial do art. 23, **caput**, do Decreto-lei n.º 9, de 31 de dezembro de 1969, do Estado de São Paulo, dispondo sobre a organização municipal, **verbis**:

"Art. 23. No caso de vaga **ou de licença** de Vereador, o Presidente convocará imediatamente o suplente".

Sustentava-se, na representação, que esse artigo contrariava a regra básica do art. 36, § 1.º, da Constituição, limitativo da convocação do parlamentar às hipóteses de morte, renúncia ou investidura na função de Ministro de Estado.

Muito cauteloso, advertia o Procurador-Geral da República, explicando sua promoção:

"Fizemo-la porque, como nos chegou ao conhecimento, diferentes órgãos oficiais de assistência e orientação dos Municípios opinaram diferentemente sobre a legitimidade constitucional da convocação, deixando em estado de perplexidade as comunas interessadas".

Parece-nos interessante reproduzir alguns trechos do voto vitorioso do Ministro **Bilac Pinto**:

"A Emenda Constitucional n.º 1, ao eliminar a convocação do suplente de deputado ou senador, em caso de licença do titular, teve em vista o prestígio e a boa reputação das duas Casas do Congresso Nacional, repetidamente comprometidas por práticas abusivas e fraudulentas em matéria de licenciamento de parlamentares, operação a que se vinculava, como objetivo principal, o recebimento de ajuda de custo por parte do suplente convocado. Em face da violação sistemática das normas regimentais que regulavam criteriosamente os casos de licença e de pagamento de ajuda de custo, a Constituição de 69 adotou solução radical:

para eliminar as possibilidades daqueles deploráveis desvios, suprimiu a convocação dos suplentes em casos de licença dos parlamentares”.

Depois de sustentar a aplicação das normas às Assembleias Legislativas e lembrar a gratuidade, como regra, do mandato de Vereador, acentua o Ministro Bilac Pinto:

“No que diz respeito a tais Vereadores, a norma permissiva ou proibitiva da convocação dos suplentes, em caso de licença dos titulares, será estabelecida na lei complementar, dada a relação entre o chamamento ao exercício e a respectiva remuneração. A Lei Complementar n.º 2, de 29 de novembro de 1967, que regula a remuneração dos vereadores prevista no art. 15, § 2.º, da Constituição, não incluiu qualquer norma proibitiva da convocação do suplente em caso de licença do membro da Câmara Municipal”.

Concluindo o seu voto, lembrava:

“Devo, aliás, assinalar que o Prof. **Xavier de Albuquerque**, ilustre Procurador-Geral da República, que formulara a representação, convenceu-se de que o texto impugnado não apresenta vício manifesto de inconstitucionalidade, como assinalou em seu parecer”.

Vale, igualmente, a pena, citar alguns trechos do voto do Ministro **Thompson Flores**, ao declarar:

“Como o eminente Relator, rejeito a inconstitucionalidade argüida, e, conseqüentemente, dou, também, pela improcedência da representação.

1. Para que ocorresse a inconstitucionalidade era mister que preexistisse disposição expressa ou implícita de aplicação aos vereadores para o efeito de convocação de seus suplentes, da regra que se contém no art. 36, § 1.º, da Carta Maior. Expressa, inexistente. Maior que seja o rigor atribuído aos arts. 10, VII e 13 e seus incisos e parágrafos, este pelo seu **caput**, em conjugação com os arts. 15, §§ 2.º e 3.º, 19, § 2.º e 64, nada ocorre para justificar a aplicação daquela regra.

Implicitamente, não percebo, ademais.

Antes, do parágrafo único do art. 14, em conjugação com o § 1.º do art. 13, tenho que poderia o Estado legislar a respeito, como o têm feito as Unidades da Federação em forma de L.O.M., salvo o Rio Grande Sul, o qual, segundo sua tradição, adota o princípio das Cartas-Próprias, ou seja, a faculdade de os Municípios elaborarem sua lei fundamental”.

11. Para não alongar este trabalho, vejamos o que fizeram, no particular, os legisladores estaduais no Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo.

Em Minas, a Emenda Constitucional n.º 1, alterando a Constituição de 13 de maio de 1967, em obediência ao art. 200 da Lei Maior, não lhe transcreveu o art. 36, mas, no art. 169, declara-se, **verbis**:

“Art. 169. Nos casos de vaga ou afastamento do Vereador, disciplinado na Lei Complementar de Organização Municipal, será convocado o respectivo suplente”.

Já a Constituição de São Paulo (Emenda Constitucional n.º 2, de 30 de outubro de 1969) diz, no preâmbulo:

“Considerando que o novo texto constitucional, em seu art. 200, determina que as disposições nele contidas ficam incorporadas, no que couber, ao Direito Constitucional legislado dos Estados...”

E, no art. 12, tratando do Poder Legislativo Estadual dispõe, **verbis**:

“Art. 12. Dar-se-á a convocação de suplente apenas no caso de morte, renúncia ou investidura no cargo de Secretário de Estado”.

Mas, na sua Lei Orgânica dos Municípios, permite, como vimos, a convocação do suplente em qualquer caso.

Igual solução é a dos legisladores fluminenses.

12. Não há, na doutrina nem no direito positivo, como equiparar Vereadores a Deputados, nem, muito menos, como concluir-se pela existência de um “Poder Legislativo” municipal, apenas porque os Municípios votam suas leis ordinárias, ou porque o **Poder Constituinte Originário** transfira aos Estados-membros uma parte dessa potestas.

Assim doutrina MANUEL GONÇALVES FERREIRA FILHO: ¹²

“Chama-se Poder Constituinte decorrente aquele que, decorrente do originário, não se destina a rever sua obra, mas a institucionalizar coletividades, com caráter de Estado, que a Constituição preveja. É ele, pois, o Poder Constituinte dos Estados de uma Federação. Como **Poder Constituinte instituído**, o poder decorrente é **subordinado, secundário e condicionado**. Só pode agir validamente no âmbito fixado pelo originário”.

Mas é este poder supérstite quem vai — necessária e exclusivamente — imprimir ordenamento à organização municipal, naquilo que não discrepe à Constituição Federal. Só há aplicação direta e imediata das normas constitucionais federais à legislação municipal quando assim claramente o preceitue a Lei Maior.

As Câmaras Municipais são simples órgãos deliberativos **autônomos, não poderes**. Esse o tratamento que lhes dão as vigentes Constituições e Leis Orgânicas Municipais de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Paraíba, dentre outras. A de São Paulo (arts. 109 a 119) fala de **órgãos** do governo municipal, o Prefeito com **funções executivas**, a Câmara Municipal com **funções legislativas**. A de Minas Gerais declara (art. 152) a **função deliberativa** da Câmara Municipal. Também a Constituição fluminense (art. 21) chama a Câmara Municipal de **órgão deliberativo**, não falando em **poderes municipais**.

Eis o que dizem a doutrina e a jurisprudência, segundo HELY LOPES MEIRELLES: ¹³

“A Câmara de Vereadores é órgão legislativo do Município. Não é poder Legislativo no sentido constitucional dessa expressão, visto que no regime federativo, como o nosso, os Poderes do Estado são privativos da União e dos Estados-membros que a compõem. Fiel à nossa organização política, o Supremo Tribunal já proclamou que “as Câmaras Municipais são corpos legislativos e representativos que legislam, mas nem por isso são Câmaras do Poder Legislativo que, em cada Estado, é um só, representado por sua Assembléia Legislativa”.

"Não vemos onde se possa engastar, na Constituição Federal, os decantados "Poderes do Município", nem lobrigamos os princípios políticos ou jurídicos que autorizem a existência dos "Poderes" Municipais".

.....

"Por mais de uma vez tenho tido a oportunidade de verificar como pode ser levado a graves equívocos o legislador ou o intérprete da Constituição e das leis quando dominados pelo propósito de estender aos Municípios e aos Estados princípios e normas válidos no ordenamento jurídico da União. O apego a soluções uniformes no escalonamento da estrutura federal, como se órgãos e funções públicas tivessem de necessariamente ordenar-se por um "princípio de simetria", tendo como padrão ou modelo o aplicável à esfera federal, pode ser fonte de ilações que não se ajustam às peculiaridades das províncias e das comunas".

13. De qualquer modo, parece-nos descabida a aplicação, por via do **caput** do art. 200, do art. 36, § 1.º da Emenda n.º 1/69 aos Municípios dos Territórios Federais, onde não há "direito constitucional legislado dos Estados".

Além do que, o referido parágrafo, visando a policiar os gastos do Legislativo, indica uma coibição aos excessos financeiros das Casas Legislativas, conforme reconhece o já citado acórdão do Supremo Tribunal Federal.

Como aplicar-se semelhante intenção ao mandato gratuito de todos os vereadores dos Territórios, com exceção dos que exercem mandato nas Câmaras das Capitais?

Por que a interpretação analógica?

Analogia implica em situações equivalentes. No entanto, entre o Vereador e o Parlamentar há mais diferenças do que semelhanças, como se observa no seguinte quadro comparativo:

Vereador

Mandato geralmente gratuito
Não tem imunidades
Não é membro de Poder
Sua Câmara recebe ordenamento de uma Lei Orgânica externa

Parlamentar

Mandato sempre oneroso
Goza de imunidades
É membro de Poder
Sua Câmara só se ordena pela Constituição e resoluções "interna corporis"

Quatro diferenças sobre duas semelhanças: ambos exercem **mandato eletivo** e **função legislativa**.

Seria possível considerar figuras análogas um trapézio e um hexágono, por que houvesse a superposição de dois lados?

Além disso, a disciplina pertinente aos Vereadores dos Municípios dos Territórios Federais só se estatui em leis **federais** ou **municipais**, enquanto a Emenda n.º 1/69 não revogou nenhum artigo do Decreto-lei n.º 411/69, no que tange às Câmaras Municipais dos Territórios, disciplina que só se alterará por via de legislação federal. Assim, continuam eficazes as normas contidas nos parágrafos 2.º, 3.º e 4.º do art. 52 da Lei Orgânica dos Territórios:

a) no que tange à manutenção do mandato do Vereador nomeado Secretário do Governo ou Prefeito Municipal;

b) quanto à convocação de suplentes;

c) a respeito da reassunção do mandato só após transcorrido o prazo da licença.

Não há, na Emenda Constitucional n.º 1/69, o menor vislumbre de referência à interrupção da **licença parlamentar** (admitida, **ad argumentandum**, a improcedente analogia), nem quanto ao exercício, pelo Vereador, das funções de Prefeito.

Demonstrado, à saciedade, que Vereador não é Parlamentar nem membro de Poder Legislativo, mas simples legislador municipal, inaceitável a colidência entre o art. 36, § 1.º, da Constituição vigente e o § 3.º do art. 52 do Decreto-lei n.º 411/69 (Lei Orgânica dos Territórios), em pleno vigor.

Em abono à nossa tese, diz o jurista ANTÔNIO TITO DA COSTA:¹⁴

"Duas questões têm sido freqüentemente postas em relevo, no tocante à convocação de suplente de Vereador: uma consistente em saber se ela se fará em qualquer hipótese, além dos casos de morte e renúncia do titular da cadeira; outra referente ao suplente a ser convocado: se do partido pelo qual o titular foi eleito (e o suplente também) ou se o da agremiação à qual esteja, no momento, pertencendo o titu-

lar. Quanto à primeira questão, não temos dúvida em concluir que a convocação se fará em qualquer hipótese: licença, afastamento, renúncia, morte ou outro qualquer. O preceito do art. 36, § 1.º, da Constituição Federal, não se aplica a nosso ver às Câmaras Municipais" ... "Segundo entendemos, tal dispositivo não pode alcançar as Câmaras Municipais, porque endereçado especialmente aos membros do Congresso Nacional: Deputados e Senadores. Quando a Constituição pretende estender regras aos Estados e Municípios, ela o faz especificamente, como acontece, por exemplo, no capítulo dos funcionários públicos (art. 108). No Estado de São Paulo, a Lei Orgânica dos Municípios (Decreto-lei Complementar n.º 9, de 31 de dezembro de 1969) tem regras expressas sobre a convocação de suplentes, nos casos de vaga ou licença de Vereador titular (arts. 21 a 23). Os casos de vaga seriam aqueles referidos na Constituição (renúncia ou morte), além da perda do mandato, por extinção ou cassação; os casos de licença são os previstos na lei orgânica".

"... a convocação do suplente deve ser feita tanto no caso de vaga da cadeira do titular como no de licença deste".

14. O debate em torno da remuneração dos Vereadores tem-se alongado, tanto mais quanto, transcorridos quase quatro anos, não foi elaborada qualquer Lei Complementar destinada a fixar critérios e limites para esses subsídios, talvez por haver disciplina posterior à Constituição de 1967, cujo art. 16, § 2.º, é repetido no art. 15, § 2.º, da Emenda Constitucional n.º 1/69, com uma só diferença: exige-se, agora, população municipal de duzentos mil habitantes, para que seja estipendiado o Vereador.

Acontece que a Lei Complementar n.º 2/67 atendeu ao pressuposto constitucional e continua em vigor, até que nova Lei Complementar atenda à promessa dos citados artigo e parágrafo da Constituição vigente, esclarecendo os componentes da remuneração, condições de recebimento, duração de vigência (art. 2.º) como no que tange à proporcionalidade dos quantitativos (arts. 3.º, 4.º e 5.º).

A propósito, salienta LUÍS RAFAEL MAYER, Consultor Jurídico do Ministério do Interior: ¹⁵

“É irrecusável a validade do princípio de que não são afetados em sua vigência, em face da norma constitucional superveniente, os textos legais que estejam conforme ao novo preceito, hierarquicamente superior, ou, melhor, que não sejam por ele contrariados ou com ele não se mostrem incompatíveis. Regem, no caso, as normas constitucionais do direito intertemporal, no sentido que **Pontes de Miranda** chamou “princípio da continuidade da Legislação” (Comentários à Constituição de 1967, VI, p. 363). Em princípio, portanto, a Lei Complementar n.º 2/67, que regulamentou o § 2.º do art. 16 da Constituição de 1967, encontra-se em pleno vigor no que não tenha sido contrariada pelas emendas constitucionais posteriores à sua edição”.

Depois de assinalar o caráter de emenda do novo texto constitucional, semelhante ao da Lei Complementar, ambas nascidas no mesmo regime constitucional, “que ainda perdura”, somando-se uma à outra, salienta o lúcido parecerista que “o dispositivo por ela regulamentado se alterou em parte delimitada e precisa do conteúdo, sem afetação do conjunto da norma, no seu sentido, finalidade e alcance. Nele apenas um parâmetro se modificou, sem prejuízo do todo, no quanto restou incólume”.

Não houve total revogação, mas, quanto ao parâmetro populacional (de cem mil para duzentos mil habitantes), uma derrogação.

Prosseguindo, assinala aquele jurista que, se não podem ter remuneração só Vereadores de Municípios de população inferior a duzentos mil habitantes, podem-no os das capitais, “ainda que as populações respectivas sejam inferiores àqueles montantes, e quaisquer que sejam esses montantes”.

“Nem a norma constitucional nem a norma complementar — acrescenta MAYER — ao se referirem a “capitais”, opõem ao termo qualquer outro restritivo. Se a referência é genérica e se tanto nos Estados, como nos Territórios, há um Município que é Capital, sede de Governo, a norma constitucional e a complementar abrangem, no conceito “capitais”, as capitais dos Estados e Territórios, pois as Capitais dos Territórios, tanto quanto as dos Estados, têm Vereadores Municipais”.

15. Surge, porém, outro problema, no que tange ao "quantum" da remuneração atribuível aos Vereadores das Capitais dos Territórios, já aqui por uma lacuna da Lei Complementar n.º 2/67, que, ao estabelecer, como paradigma à remuneração dos edis, os subsídios dos Deputados Estaduais, esqueceu a sua inexistência nos Territórios Federais.

Eis o dilema decorrente:

a) não havendo paradigma, não se pode quantificar a remuneração, impossibilitado o pagamento;

b) não se pagando, contraria-se o dispositivo constitucional que excepcionou da gratuidade o exercício do mandato pelos Vereadores das Capitais.

Entretanto, impossível admitir o paradoxo, tanto mais quanto o raciocínio lógico deve ser outro: se o Vereador é pago, há que se descobrir o paradigma aparentemente esquecido pela Lei Complementar.

Vale repetir a constatação do parecer que vimos citando:

"Trata-se, portanto, de uma omissão involuntária da Lei. Mas omissão, veja-se bem, que recai exatamente sobre o paradigma da remuneração dos Vereadores dos Territórios, não sobre o direito à remuneração, que não é excluído, em nenhum passo, mas deflui explicitamente do texto, quando verificamos as condições dele geradoras".

Logo a seguir, o parecer indica um paradigma:

"... a remuneração do Vereador guarda certa proporção com os subsídios do Deputado estadual; mas os subsídios do Deputado estadual guardam certa proporção com os subsídios do Deputado federal (art. 13, VI, da E.C. n.º 1/69); logo, a remuneração do Vereador guarda certa proporção com os subsídios do Deputado Federal. Por operação matemática ou silogística, infer-se do próprio sistema, sem recorrer à analogia, que a remuneração do Vereador pode ser fixada, na conformidade dos índices postos na lei, em proporção certa aos subsídios do Deputado federal".

Não queremos concluir este trabalho sem ferir outro aspecto da autonomia dos Municípios dos Territórios Federais: a obrigatoriedade da prestação de contas, pelos Prefeitos, às respectivas Câmaras.

O art. 55 e seu item IX e o art. 66, item VI do Decreto-lei n.º 411/69 declaram, "verbis":

"Art. 55. Compete privativamente à Câmara:

.....

IX — julgar, no prazo de sessenta dias, após o recebimento, as contas do Prefeito".

"Art. 66. Compete ao Prefeito:

.....

VI — apresentar à Câmara, até o dia 30 de março, as contas do exercício anterior, acompanhadas do relatório circunstanciado das atividades da administração municipal no mesmo período, sugerindo as providências que julgar necessárias".

Tais dispositivos não foram alterados pela Constituição vigente, conforme se verifica no art. 16, **verbis**:

"Art. 16. A fiscalização financeira e orçamentária dos municípios será exercida mediante controle externo da Câmara Municipal e controle interno do Executivo Municipal, instituído por lei".

Apesar da clareza desses dispositivos, alguns Prefeitos de Municípios dos Territórios se recusaram à prestação de contas, alegando que o Decreto-lei n.º 411/ 69 não tinha eficácia, por não ter sido cumprido o disposto no seu art. 84, **verbis**:

"Art. 84. O Poder Executivo regulamentará este Decreto-lei no prazo de 120 dias, sendo-lhe facultado dispor diferentemente, dentro dos limites legais, para cada Território, atendidas as peculiaridades locais".

Tal entendimento é descabido, pois, como assinala CLOVIS BEVILÁQUA, "se apenas uma parte da lei depender de regulamento, somente se aplica à regra" da necessidade da regula-

mentação a essa parte, plenamente eficaz a que dela não depende.¹⁶

Em parecer sobre a matéria, o Consultor Jurídico do Ministério do Interior assinala:¹⁷

"O Título II, do Decreto-lei n.º 411/69, referente à Organização Municipal, não deverá ser objeto de regulamentação, ora em razão de exaurir a matéria referente à estrutura municipal, no quanto possa ser objeto de uma lei orgânica, ora em razão do princípio da autonomia municipal, também reconhecida aos Municípios dos Territórios, que a estes reserva prover tudo quanto respeita ao seu peculiar interesse".

Tal tese foi aprovada por LUIZ OTÁVIO GALOTTI:¹⁸

"No tocante à Lei de Organização dos Territórios em cogitação, a prova de sua vigência, ainda que parcial, reside na própria realização das eleições ali previstas, a 30 de novembro de 1969".

.....

"O dever de prestarem os Prefeitos contas de sua gestão e de se sujeitarem ao controle externo da Câmara se insere, aliás, na própria Constituição Federal, artigos 15, § 3.º e 16, pelo que seria de rigor a exigência, mesmo que a lei ordinária não a consignasse".

16. Eis como a autonomia dos Municípios situados em Territórios Federais não autônomos — simples circunscrições administrativas da União — nos conduz a sérias indagações jurídicas no campo do Direito Constitucional e, mais precisamente, na órbita do Direito Parlamentar, autorizando-nos as seguintes

CONCLUSÕES:

I — Continua plenamente em vigor a disciplina da vereança municipal estabelecida no Decreto-lei n.º 411/69;

II — Somente mediante lei federal se pode levar aos Municípios dos Territórios a disciplina do art. 36 da Constituição Federal;

III — Permanece remunerado o mandato dos Vereadores das Capitais dos Territórios, como continua em vigor a Lei Com-

plementar n.º 2/67, menos quanto ao limite, agora de 200 mil habitantes, para a remuneração dos Vereadores dos demais Municípios;

IV — Não depende de analogia, mas de simples inferência lógica ou matemática, o critério para a remuneração dos Vereadores das Capitais dos Territórios;

V — As Leis Orgânicas dos Municípios (com exceção singular do Rio Grande do Sul) é que disciplinam os casos de preenchimento de vacância nas Câmaras Municipais;

VI — Não se pode, com base no direito positivo, na doutrina constitucional brasileira e na jurisprudência vitoriosa no Supremo Tribunal Federal, equiparar Vereador a Parlamentar;

VII — A Câmara de Vereadores é órgão deliberativo, mas não se configura em "Poder Legislativo".

VIII — Os Prefeitos dos Territórios Federais, embora nomeados pelos Governadores, são obrigados a prestar contas às respectivas Câmaras Municipais.

BIBLIOGRAFIA

1. OSCAR TENÓRIO, verbete "Autonomia Municipal", in "Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro", vol. 5, p. 190.
2. MAX FLEIUSS, "História Administrativa do Brasil", *Melhoramentos*, São Paulo, 2.ª ed., 1922, p. 1 a 45.
3. *Apud* Oscar Tenório, op. cit., p. 191.
4. PONTES DE MIRANDA, "Comentários à Constituição de 1967", Edit. Revista dos Tribunais, abril, 1969, tomo II, p. 339.
5. ROSAH RUSSOMANO, "O Princípio do Federalismo na Constituição Brasileira", 1965, p. 61.
6. M. G. FERREIRA FILHO, "Curso de Direito Constitucional", 1967, p. 78.
7. JOÃO JOSÉ DE QUEIROZ, "Câmara Municipal", in "Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro", vol. 6, p. 333.
8. *Idem*, p. 334, citando Araújo Castro e Cândido Mendes de Almeida, notas da p. 338, n.ºs 2 e 4.
9. ORDENAÇÕES FILIPINAS, 1.º livro, Título LXVI e seguintes.

10. Parecer do jurista CLENÍCIO DA SILVA DUARTE, apresentado ao Secretário-Geral do SERFHAU, no Proc. n.º 14.323/70, do Ministério do Interior.
11. QUEIRÓS CAMPOS, Parecer n.º 9/71, na Consultoria Jurídica do Ministério do Interior, no Processo n.º 13.328/70.
12. M. G. FERREIRA FILHO, "Curso de Direito Constitucional", Saraiva, 1967, pags. 27 e 28.
13. HELY LOPES MEIRELLES, "Direito Municipal Brasileiro", in "Revista dos Tribunais", 1964, pags. 574 a 585 do vol. II e 77 do vol. I.
14. ANTÔNIO TITO DA COSTA, "Boletim Informativo do SENAM", julho, 1970, p. 28.
15. LUIZ RAFAEL MAYER, Parecer n.º 84/71-C.J. nos processos n.ºs 12.588/70, 11.733/70 e 10.671, do MINTER.
16. CLÓVIS BEVILÁQUA, "Comentários ao Código Civil Brasileiro, Vol. I, pag. 91.
17. LUIZ RAFAEL MEYER, Parecer n.º 42/70-C.J. do Ministério do Interior.
18. LUIZ OTÁVIO GALOTTI, Anexo II à Ata n.º 82, de 5 de novembro de 1970, do Tribunal de Contas da União.

Considerações em Torno da Administração Direta e Indireta do Distrito Federal

Emmanuel F. Mendes Lyrio

Primeiro Subprocurador-Geral do
Distrito Federal

SUMÁRIO: 1) Funções do Estado; 2) Organização administrativa brasileira — Centralização e Descentralização; 3) Organização Administrativa do Distrito Federal: a) Distrito Federal — Unidade Federativa; b) Centralização e Descentralização.

FUNÇÕES DO ESTADO

A execução pelo Estado moderno de suas atividades, o estabelecimento e a conservação da ordem jurídica, bem como a prestação de serviços públicos, exige um sistema estrutural composto de órgãos independentes e harmônicos aos quais correspondam funções distintas.

Nos Estados primitivos o poder político concentra-se em uma só pessoa ou em um só órgão. No entanto, à medida que se desenvolviam e o progresso tornava mais complexas as relações entre a autoridade e os governados, indispensável se fez a repartição de atribuições que são deferidas a pessoas ou órgãos, contingência de um fenômeno natural, origem da especialização das funções ou da divisão de poderes.

Aristóteles na "Política" já expunha a diferenciação dos órgãos e funções: a assembléia dos cidadãos, com a competência de deliberação; a magistratura, composta de funcionários para o desempenho de tarefas administrativas; e o judiciário, para julgar conflitos de interesse. Na tripartição sugerida pelo filósofo grego a assembléia é o poder soberano. Apesar de clas-

sificar os órgãos do poder, no entanto, as suas atribuições não são suficientemente bem delineadas, sendo delegadas pela assembléia.

Mas, foram Locke e Montesquieu que em bases jurídicas elaboraram a teoria da divisão dos poderes. Locke propondo a quatripartição de poderes: o legislativo, o executivo, o confederativo ou das relações internacionais e o discricionário (atribuições extraordinárias). Entretanto, a teoria da divisão dos poderes completou-se e desenvolveu-se pelo autor do "Espírito das Leis", vindo a constituir-se em princípio fundamental na organização dos Estados modernos. "Em todo Estado", ensina Montesquieu, "há três espécies de poderes, o poder legislativo, o poder executivo das coisas que dependem do direito das gentes, e o poder executivo das que dependem do direito civil. Pelo primeiro, o príncipe ou magistrado faz leis para algum tempo ou para sempre, e corrige ou ab-roga as que estão feitas. Pelo segundo ele faz a paz ou a guerra, envia e recebe embaixadas, estabelece a ordem, prevê as invasões. Pelo terceiro, pune os crimes e julga os dissídios dos particulares. Chama-se a última o poder de julgar e a outra simplesmente o poder executivo do Estado".¹

Após estabelecer a distinção entre os poderes ou funções do Estado, o célebre autor justifica a necessidade da sua separação: "A liberdade política somente existe nos governos moderados. Mas nem sempre ela existe nos governos moderados. Só existe quando não se abusa do poder, mas é uma experiência eterna que todo homem que detém o poder é levado a dele abusar e vai até onde encontra limites. Quem o diria? A própria virtude precisa de limites. Para que não se abuse do poder é necessário que pela disposição das coisas, o poder limite o poder.

Quando, na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistrados, o poder legislativo está unido ao poder executivo, não há liberdade, pois é de esperar que o mesmo monarca ou assembléia faça leis tirânicas e as execute tiranicamente. Não há também liberdade, se o poder de julgar não está separado do poder legislativo e do executivo. Se aquele estiver unido ao poder legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos

1) MONTESQUIEU — Espírito das Leis.

será arbitrário, pois o juiz será também legislador. Se o poder de julgar estiver unido ao poder executivo, o juiz terá a força de um opressor. Tudo estará perdido se o mesmo homem ou a mesma assembléia de notáveis, ou de nobres ou do povo exerce os três poderes, o de fazer as leis, o de executar as resoluções e o de julgar os crimes ou dissídios dos particulares." ²

A separação dos poderes consagra uma maior garantia à liberdade dos cidadãos, do que o sistema nos quais os poderes não se exercem diferenciadamente.

No entanto, modernamente, o sistema de repartição de poderes, no qual cada função é exercida por um órgão específico, não permite a separação absoluta, como pretendiam os políticos e filósofos da Revolução Francesa, mas atua de acordo com o princípio de harmonia e delimitação recíproca dos poderes sob uma coordenação entre os órgãos, a fim de facilitar ao Estado o desempenho de suas atividades. É o sistema de pesos e contrapesos constitucionais em que a autoridade de cada órgão é contrabalançada pela autoridade dos outros.

A função executiva, mais propriamente denominada pelos tratadistas contemporâneos função administrativa, bem como as funções jurisdicional e legislativa, não se confundem, apesar de muitas vezes não serem exercidas pelo órgão peculiar, pois tanto o órgão executivo quanto o legislativo e o judiciário, excepcionalmente, no desempenho de suas atribuições, praticam atos que, pela sua natureza, não são privativos de suas competências. É o que ocorre, por exemplo, quando o poder legislativo nomeia ou demite funcionários, exercendo, assim, função administrativa, e pratica ação jurisdicional ao julgar o Presidente da República, Ministros de Estados e outras autoridades, na forma do disposto no art. 42, n.^{os} I e II, da Constituição Federal. Da mesma forma acontece com o Executivo e o Judiciário, quando indistintamente exercem funções administrativas, legislativas ou jurisdicionais.

A soma dessas funções governamentais compõe a administração pública entendida em sua acepção mais ampla. Tanto o ato de editar as leis, quanto o de aplicá-las, ou, ainda, o de

2) Idem, Ibidem.

tutelar as relações jurídicas, tendo em vista o fim a que se destinam, o bem-estar da coletividade, constituem atividades de administração. No entanto, a tendência moderna no sentido da melhor distinção dos órgãos do Estado tem consagrado a idéia da separação dos atos peculiares das funções legislativa e jurisdicional, caracterizando-se as demais funções do Estado no elenco das funções executivas. Nesta linha de pensamento por exclusão encontram-se FRITZ FLEINER, OTTO MAYER, JELLI-NEK, WALINE, BRANDÃO CAVALCANTI, HELY LOPES MEIRELLES, entre outros.

Para alcançarmos o objetivo a que se propõe este trabalho, a organização administrativa do Distrito Federal, não poderemos deixar de realçar as funções do poder executivo, ou mais propriamente denominadas funções administrativas. Não nos preocuparemos em examinar as distinções entre funções políticas ou de governo, e funções administrativas correspondentes ao poder executivo, como querem BIELSA e RANELLETTI. Tal diferenciação não tem sido precisamente definida, ensinando ALEXANDRE GROPALLI que a mesma "não pode ser fixada de modo nítido e preciso e é difícil verificar onde acaba uma e começa a outra; e que isso é assim, confirma-o indiretamente a própria insuficiência dos critérios de discernimento propostos pela doutrina." ³

A irrelevância da diferenciação do conceito de atos políticos e de atos administrativos no estudo da organização dos serviços públicos, através dos quais atua o Estado, leva-nos a abandonar a questão para examinarmos as formas e os meios do exercício das atribuições administrativas, cuja importância é realçada por CINO VITTA, ao dizer que para a ação administrativa "não há trégua, nem de hora, nem de minuto." ⁴

2. ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA BRASILEIRA

Centralização e Descentralização

Para prevenir possíveis conflitos de competência entre os órgãos no exercício de suas atribuições conveniente a existência de uma divisão administrativa coincidente com a forma de governo e a organização política do Estado.

3) ALEXANDRE GROPALLI — Doutrina do Estado.

4) CINO VITTA — Diritto Amministrativo.

Definido o Estado brasileiro como uma República Federativa sob um Governo presidencialista e democrático (CF, Arts. 1.º e 73), possuindo os Estados-membros autonomia político-administrativa, deverá a sua administração organizar-se coincidentemente com estes princípios constitucionais. Esta autonomia assegurada rigidamente pelo nosso direito constitucional (CF, arts. 13 e 15), é o que caracteriza a descentralização territorial das funções do Estado Federal.

A forma federativa de governo permite organizar o Estado de acordo com uma estrutura politicamente descentralizada, através da distribuição de competências, mitigadamente controladas pela União, usando a denominação do nosso direito positivo, na qual se assenta a soberania.

No entanto, em face do objetivo a que nos propomos, não nos deteremos na distinção dos sistemas centralizados e descentralizados do poder político, analisando o Estado federal brasileiro na sua gênese constitucional, mas apenas tentaremos demonstrar o processamento dos sistemas centralizados e descentralizados meramente administrativos ou de administração material dos serviços públicos, "planos que se superpõem mas não se confundem", no ensinamento de CAIO TÁCITO.⁵

O desenvolvimento do país, a industrialização, o progresso da técnica, a formação de uma cultura brasileira através de pensamento e fórmulas forjadas dentro da nossa realidade social para solução dos problemas brasileiros, exigiu a ampliação dos instrumentos de execução das atividades do Estado, de modo a possibilitar a sua ação governamental, no atendimento das necessidades essenciais ou secundárias da comunidade nacional. É o surgimento no Brasil do fenômeno da descentralização das atribuições administrativas, não só na esfera federal, mas como afirmação dos anseios locais, em consonância com o sistema federativo, ideal republicano, proclamado pela Constituição de 1891. A organização centrípeta a que se submetem os Estados-membros brasileiros não se contrapõe ao princípio federativo da auto-administração dos serviços públicos regionais. A impotência ou a incapacidade da administração direta, composta de uma estrutura rudimentar, cuja classificação é exposta por MAX FLEIUSS, na sua "História Administrativa do

5) CAIO TÁCITO — Contribuição à Reforma Administrativa e Judiciária.

Brasil", urgia a criação de órgãos adequados que desemperrassem a vida administrativa brasileira, alterando a fisionomia do Estado que passou, assim, a possuir um corolário mais extenso de obrigações no complexo social.

OSCAR SARAIVA observando esta modificação de comportamento, explica: "As transformações mundiais, operadas por força das conseqüências da Primeira Grande Guerra e talvez mais pelos processos da técnica e dos meios de produção, reagiram profundamente sobre a vida de todos os Estados. De um lado, os excessos de produção, de outro lado a falta de mercados, esse desequilíbrio veio repercutir sobre a administração estatal. Em outro setor, o progresso da legislação social exigindo a proteção do trabalhador não só em suas relações com os respectivos empregadores (Legislação do Trabalho), mas ainda em seu bem-estar social (Assistência e Previdência), esse progresso veio colocar o Estado a braços com outras questões. O problema da segurança exterior complicou-se com a defesa dos mercados exteriores e o da ordem interna com a garantia do bem-estar social em seus múltiplos aspectos. O Estado deixou de ser o que era, Estado puramente político, para transformar-se em Estado político, Estado econômico, Estado social, um aspecto reagindo sobre outro e todos influenciando de modo capital na luta pela existência organizada e independente." ⁶

Na fase do Estado social de Direito ou Estado Providência, último estágio da evolução estatal, conforme as etapas sugeridas por GABINO FRAGA, ⁷ a organização administrativa brasileira realiza-se em duas linhas, horizontal e vertical. Em sentido horizontal, a organização político-administrativa, a descentralização territorial: União, Estados e Municípios; em sentido vertical, a estrutura administrativa: institucional ou orgânica.

Ainda lembrando a lição de CAIO TÁCITO: "A divisão institucional ou orgânica tem, como pressupostos, a eficiência técnica e a especialização funcional, atendendo a razões pragmáticas. À luz de tais critérios de conveniência, fica livre ao legislador a escolha entre a centralização ou a descentralização administrativa." ⁸

6) OSCAR SARAIVA — As Autarquias no Direito Público Brasileiro.

7) GABINO FRAGA — Derecho Administrativo.

8) CAIO TÁCITO — ob. cit.

No Brasil a transferência das funções administrativas, excluídas algumas concessões de serviços públicos, tais como fornecimento de energia elétrica, gás, comunicações e transportes, começaram a efetivar-se com o "Estado Novo", em decorrência da modificação da estrutura econômica do nosso país, partindo para o tipo de economia industrial. Anteriormente, eram por demais modestas as instituições administrativas, reflexo da estrutura social rudimentar assentada na produção rural. Daí o aparecimento de entes dotados de personalidade jurídica própria, criados para o desempenho de tarefas do Estado, desafiando a administração pública centralizada, que se exercia através de órgãos subordinados, as repartições públicas.

É a administração indireta ou descentralizada em que a execução das atividades típicas ou atípicas do Estado são delegadas a pessoas administrativas autônomas, com patrimônio próprio, maior autonomia administrativa e maior poder de decisão em relação aos órgãos ou repartições subordinados. Estes entes autônomos podem reger-se pelas normas de direito público ou de direito privado. Discorrendo sobre a matéria, é ainda CAIO TÁCITO quem escreve: "A criação, pelo legislador ordinário, de pessoas administrativas autônomas, exprime-se, fundamentalmente, sob duas tendências distintas. De uma parte, a lei cria uma nova pessoa jurídica de direito público, de prerrogativas equivalentes às da administração direta, destinada, de modo específico, a um fim especial, ocorre, em outros casos, a recepção no Direito Administrativo, de formas de pessoas jurídicas de direito privado, às quais o legislador atribui encargos administrativos, de natureza comercial, industrial, cultural e assistencial." ⁹

Em nossa organização administrativa foram as autarquias as primeiras entidades constituídas para colaborar na maior racionalização e especialização dos serviços públicos, mediante delegação de competência, conforme lição do notável professor argentino RAFAEL BIELSA, que assim se expressa. "Os fins de uma entidade autárquica são o desempenho de funções de caráter público, isto é, funções do Estado (em sentido lato)." ¹⁰

O conceito dos entes autárquicos tem sido motivo de larga polêmica doutrinária, tanto no que concerne às suas modalidades, consideradas suas esferas de atuação ou de competência,

⁹) IDEM — ob. cit.

¹⁰) RAFAEL BIELSA — L'autarquia de las universidades.

veja-se as classificações propostas por ERYMÁ CARNEIRO¹¹, BRANDÃO CAVALCANTI¹², OSCAR SARAIVA¹³, ou quanto às distinções de espécies de autarquias pelas formas jurídicas de suas constituições. Entre os que adotam este último critério, encontra-se o professor de São Paulo CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELLO: "Classificar as autarquias pelo campo de atuação em que se inserem nada diz sobre sua estrutura jurídica nem fornece noções básicas de valor significativo, sobre o regime normativo delas. Saber, por exemplo, que uma autarquia é previdenciária e não creditícia, pouca ou nenhuma notícia traz sobre sua estrutura fundamental, enquanto pessoa jurídica, e, da mesma forma, pouco ou nada revela sobre a disciplina normativa que preside suas relações internas e externas". "As espécies jurídicas que se pudessem discernir, seriam, pois, **verbi gratia** — a título de hipótese imaginosa — a das autarquias sujeitas a estrito controle de tutela e as submetidas a controle mais suave; a das autarquias cujos servidores fossem assemelhados aos funcionários públicos e a das entidades cujos servidores se regessem por legislação especial ou trabalhista; as que dispõem de acentuado poder de **imperium** e as que o tem muito abrandado, e assim por diante." ¹⁴

No entanto, pelo fato de as autarquias não haverem surtido o efeito desejado, produzindo o que ALIM PEDRO chamou de "desautarquização das autarquias",¹⁵ sucedeu a criação de novas formas de administração: sociedades de economia mista, empresas públicas e as fundações instituídas pelo poder público.

Necessita, contudo, observar que a entidade autárquica voltou a ser nos últimos anos examinada pelos técnicos da reforma administrativa, no sentido de um processo de "reautarquização", gerando a sua inclusão nos órgãos integrantes da administração indireta e a sua conceituação legal, conforme veremos mais adiante. A ausência por longo período de um sistema legislativo da administração indireta dificultou a compreensão da exata noção dos entes autárquicos e paraestatais (sociedades de economia mista e empresas públicas) que se formavam de acordo com as circunstâncias momentâneas e as formulações doutrinárias.

11) ERYMÁ CARNEIRO — As autarquias e as sociedades de economia mista no Estado Nacional.

12) THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI — Teoria do Estado.

13) OSCAR SARAIVA — ob. cit.

14) CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELLO — Apud Homero Senna e Clóvis Zobaran Monteiro — Fundação no Direito e na Administração.

15) ALIM PEDRO — Relatório — Estudo IAPI.

Recentemente, porém, o Decreto-lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967, que fixa as diretrizes para a reforma administrativa, após estabelecer as formas de execução direta e indireta da administração (art. 4.º, n.ºs I e II), define, no artigo 5.º, n.ºs I, II e III, a autarquia, a empresa pública e a sociedade de economia mista, **ad literam**:

“Para os fins desta lei, considera-se:

- I — autarquia — o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da administração pública que requeiram para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada;
- II — empresa pública — entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criada por lei para exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa, podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito;
- III — sociedade de economia mista — a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam, em sua maioria, à União ou a entidade da administração indireta.

Convém lembrar que as fundações instituídas em virtude de lei federal foram excluídas da administração indireta da União, ficando, no entanto, sujeitas à supervisão ministerial de que tratam os arts. 19 e 26 do referido decreto-lei, sempre que recebam subvenções ou transferências à conta da União. A instrumentação legal da reforma administrativa que vem sendo com afã implantada pelo Governo federal, de modo a permitir a maior eficiência na execução das atividades estatais, constitui fator importantíssimo na construção de uma sociedade brasileira de novas dimensões da integração nacional e social, condição determinante para sua afirmação progressiva como nação desenvolvida.

O desempenho da administração direta, das autarquias, e das empresas governamentais, sem, contudo, excluir o dina-

mismo da iniciativa privada, mediante uma organização racional e moderna, sujeitas aos princípios de planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle (Decreto-lei 200/67, art. 6.º) ensinará a atuação eficiente do Governo, para os fins a que se propõe: o bem-estar, a democratização de oportunidades, a preservação dos valores humanos e culturais.

3. ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Distrito Federal — Unidade Federativa

Centralização e Descentralização

Estes os mesmos princípios que inspiraram a reforma administrativa do Distrito Federal, promulgada pela Lei 4.545, de 10 de dezembro de 1964.

Contudo, antes de estudarmos as formas de execução dos serviços do Distrito Federal, nos permitiremos rápida incursão sobre a sua posição no Estado federativo brasileiro.

O estudo das competências do Distrito Federal dentro de um prisma metodológico, para situá-lo no Estado federativo, apesar da sua importância não mereceu o devido cuidado por parte dos constitucionalistas brasileiros.

O ilustre advogado JOSÉ PAULO SEPÚLVEDA PERTENCE, em brilhante trabalho sob o título "Contribuição à Teoria do Distrito Federal no Direito Constitucional Brasileiro", esclarece que "essa ausência, em parte, se pode atribuir à maior sedução da teoria do Estado federal em seu esquema típico: seus temas absorvem os tratadistas, deixando na penumbra a existência, na estrutura federal, das formas heterogêneas de descentralização, quais o Distrito Federal e territórios." E mais adiante: "Além do que, alguns dos melhores estudos sobre o Distrito Federal sob a Constituição passada, têm muito de sua significação científica abalada pelo seu comprometimento polêmico na discussão política da reivindicação carioca de eleger o Prefeito da nova capital." ¹⁶

Não poderemos aqui, mesmo que resumidamente, lembrar a evolução histórico-constitucional do Distrito Federal, as suas

16) JOSÉ PAULO SEPÚLVEDA PERTENCE — Contribuição à Teoria do Distrito Federal no Direito Constitucional Brasileiro.

transformações no tocante às restrições e ampliações de competência, que se processaram desde a Constituição de 1891 até à Carta vigente como consequência do grau de descentralização da ordem normativa do Distrito, ora colocando-o mais próximo do Estado-membro (Constituição Federal, 1934), às vezes subordinando-o mais amplamente à ordem central (1937 até à Constituição vigente), sistema adotado pelo Constituinte de 1891. Tal estudo acha-se magnificamente exposto no trabalho acima mencionado.

A criação do Distrito Federal não é inovação do Direito Brasileiro. Veja-se os países entre os quais os Estados Unidos, Argentina e o México, cujas capitais, sede do Governo, têm a sua administração local dependente da administração central.

É entidade política ou constitucional **sui generis**, integrante da federação (Cf. art. 1.º), não possuindo, todavia, a tipicidade dos Estados-membros, uma vez não lhe ser conferido pela ordem central o mesmo grau de descentralização destes últimos. A sua ordem local, como já observado, está em estrita dependência da ordem central, equiparando-se aos territórios pelo critério do grau de descentralização.

Enquanto ao Estado-membro é assegurada a descentralização normativa pela garantia da sua competência legislativa, no tocante aos poderes remanescentes, obstaculando a interferência do legislador ordinário da União, requisito formal essencial da federação, na concepção Kelseniana ¹⁷, e característico da autonomia dos Estados federados, o Distrito Federal acha-se tutelado pela ordem central, recebendo sua competência da lei ordinária federal.

Acrescente-se, ainda, ao aspecto formal, o requisito material como elemento característico da autonomia, traduzido no poder constituinte do Estado, embora limitado pelo poder central, elemento que na expressão de KELSEN e JELLINEK é chamado de poder de "auto-organização".

Da mesma forma que ao Distrito Federal não é deferido o requisito formal, assim também com relação ao material. O Distrito Federal não possui a competência de auto-constituição, que permanece na esfera de competência legislativa da União e que é exercida através da lei de organização administrativa

17) VICTOR NUNES LEAL — Federação.

(CF, art. 17), só lhe sendo conferida diretamente pela Constituição pequena parcela de atribuições descentralizadas da ação governamental.

Embora não possuindo todas as condições essenciais componentes do Estado, o Distrito Federal ao administrar os seus serviços públicos, objeto desta análise, exerce atividades estatais dentro de um prisma puramente material, sob a forma de descentralização local.

Passemos, assim, ao exame do processamento das atividades de administração do Distrito Federal. A organização administrativa do Distrito Federal acha-se consubstanciada na Lei 3.751, de 13 de abril de 1960, Lei Orgânica do Distrito Federal, e na Lei 4.545, de 10 de dezembro de 1964, que dispõe sobre a sua reestruturação administrativa.

As alterações constitucionais posteriores que revogaram em parte disposições da Lei orgânica como: a competência da iniciativa das leis, retirada do Prefeito (art. 2.º, n.º IV e art. 8.º, § 2.º, Lei n.º 3.751/60), e transferida para o Presidente da República (CF, art. 57, n.º IV); a revogação de toda a Seção I, do Capítulo II, da Lei 3.751/60, que dispõe sobre a Câmara do Distrito Federal, cujas atribuições passaram para a órbita de competência do Senado Federal (CF, art. 17, § 1.º), não se relacionam com o objeto desta análise que procura alcançar apenas a competência do Distrito Federal no que concerne à administração dos serviços locais, assim discriminados na sua lei de constituição:

“Art. 2.º — Compete ao Distrito Federal exercer todos os poderes e direitos que lhe são explícita ou implicitamente deferidos pela Constituição e pelas leis, especialmente:

I — Organizar os seus serviços administrativos;

.....

IX — fazer concessões de serviços públicos não reservados à União.

E ainda:

"Art. 3.º — Compete ao Distrito Federal, concorrentemente com a União:

- I — Velar pela observância da Constituição e das Leis;
- II — cuidar da saúde pública e da assistência social;
- III — proteger as belezas naturais e os monumentos de valor histórico ou artístico.

"Art. 4.º — Ao Distrito Federal, no desempenho da missão de promover o bem comum, incumbe:

- a) — Zelar pela cidade de Brasília, pelas cidades satélites e comunidades que a envolvem, no Território do Distrito Federal;
- b) — Manter serviços de amparo à maternidade, à infância, à velhice e à invalidez;
- c) — organizar o seu sistema de ensino, difundir a instrução através de escolas públicas de todos os graus, e fomentar, por todos os meios ao seu alcance, o aproveitamento da cultura."

Por exclusão permanecem com a administração federal os demais serviços, que não se acham expressamente enumerados na Lei 3.751/60.

A princípio singela, a administração do Distrito Federal era executada pelo Prefeito e dois Secretários-Gerais (Lei 3.751/60, arts. 19 e 46), o primeiro com as atribuições deferidas pela própria Lei Orgânica (art. 20) e os segundos pelo Decreto n.º 1, de 9 de maio de 1960, que denominava no seu artigo 1.º as Secretarias-Gerais, de Secretaria-Geral de Administração e Secretaria-Geral de Assistência, com os seguintes encargos, **verbis**:

"Art. 2.º — A Secretaria-Geral de Administração terá a seu cargo as atividades relativas a pessoal, material, orçamento, contabilidade, estatística, comunicações e receita e despesas públicas."

"Art. 3.º — A Secretaria-Geral de Assistência incumbir-se-á das atividades relativas à educação e cultura, saúde, assistência médico-hospitalar, higiene pública, assistência social e educação sanitária."

A medida que crescia a cidade, originando como consequência a complexidade dos problemas sociais, esta estrutura primitiva ampliava-se, não podendo mais atender aos reclamos da comunidade, provocando uma enxurrada de decretos, criando e estruturando órgãos auxiliares do Poder Executivo, sob a forma de Departamentos ou de Superintendências-Gerais no fim da melhor divisão de atribuições para execução e atendimento dos serviços públicos de administração. Assim:

Decreto n.º 6, de 9.6.1960 — cria o DER;

Decreto n.º 15, de 29.9.1960 — cria o Departamento de Agricultura;

Decreto n.º 19, de 27.1.1961 — cria o Departamento de Obras;

Decreto n.º 43, de 28.3.1961 — altera a estrutura administrativa em que são criadas as Superintendências-Gerais de:

Educação e Cultura;

Agricultura e Produção;

Economia;

Segurança e Interior;

Decreto n.º 232, de 3.4.1963 — cria a Superintendência Geral de Assistência e Serviço Social;

Decreto n.º 156, de 7.2.1962 — cria a Superintendência Geral da Fazenda.

Esta a legislação que julgamos de maior interesse relativa à organização administrativa do Distrito Federal até a promulgação da Lei que a reestruturou, e pela qual se pode observar que a administração do Distrito Federal era quase que exclusiva-

mente exercida pelos órgãos da Administração Central, cujos dirigentes agiam mediante delegação de competência, caracterizando o que se denomina de desconcentração administrativa. No entanto, à esta época já dispunha o Distrito Federal de instrumentos para execução indireta de prestação de serviços, algumas fundações e empresas, embora subordinadas diretamente ao Prefeito e assim enumeradas:

Fundação Educacional do Distrito Federal — Decreto n.º 48.297, de 17.6.1960;

Fundação Hospitalar do Distrito Federal — Decreto n.º 48.298, de 17.6.1960;

Fundação Zoobotânica do Distrito Federal — Decreto n.º 48.926, de 8.9.1960;

TCB — Sociedade de Transportes Coletivos, por cotas de responsabilidade limitada, conforme Escritura Pública de 8 de maio de 1961;

SHEB — Sociedade de Habitações Econômicas de Brasília, por cotas de responsabilidade limitada, conforme Escritura Pública de 2 de março de 1962;

SAB — Sociedade de Abastecimento de Brasília, por cotas de responsabilidade limitada, conforme Escritura Pública, de 25 de maio de 1962.

Imperioso lembrar que a Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil — NOVACAP, objeto das mais diversas opiniões no tocante à sua conceituação jurídica, por quantos foram chamados a estudar situações em que a mesma fosse parte, considerada por alguns sociedade de economia mista, por outros modalidade de autarquia, ou, ainda, empresa pública, passou a integrar a administração descentralizada indireta do Distrito Federal, por força do disposto no art. 48 da Lei n.º 3.751/60, executando serviços públicos e de utilidade pública, mediante concessão da União, em virtude da sua própria finalidade, como vemos do exposto na Lei 2.874, de 19 de setembro de 1956:

"Art. 3.º — A Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil terá por objeto:

-
-
3. execução, mediante concessão, de obras e serviços da competência federal, estadual e municipal, relacionados com a nova capital;
- "

Como espécies desses serviços o fornecimento de energia elétrica e o de telecomunicações, de competência da União — (CF, art. 8.º, n.º XV).

Sentindo a inadequação desta organização estrutural em face da realidade social do Distrito, o insigne administrador PLÍNIO CANTANHEDE, no exercício do cargo de Prefeito, determinou, em 1964, estudos para uma reforma administrativa de base. Comentando a estrutura acima mencionada é o trecho da Exposição de Motivos que encaminhou o projeto transformado na Lei 4.545, de 10.12.64: "A lacuna principal dessa estrutura residia na ausência de secretarias em número mínimo compatível com a diversidade das funções do Distrito Federal. A criação de Superintendências-Gerais, espécies de secretarias de fato não supriu a falha. Em consequência, a Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil, que empreendeu a obra pioneira de criação da cidade, continuou a acumular as funções propriamente urbanizadoras, outras indispensáveis para assegurar a Brasília serviços públicos e serviços de utilidade pública essenciais.

Com igual relevo, sobressai a falha consistente na multiplicidade de subordinações ao Prefeito de órgãos da administração direta e unidades da administração indireta, tolhendo-lhe a capacidade de organização." ¹⁸

Propunha-se, assim, uma reforma administrativa não apenas de sentido orgânico, mas motivada por objetivos modernos e dinâmicos para dotar a administração pública de um mecanismo capaz de fazê-la acompanhar o processo de desenvolvimento sócio-econômico da capital da República. Ao lado de uma reforma orgânica, desenvolver-se-ia uma reforma funcional, elaborada cientificamente, a fim de que as formas de controle e exe-

18) PLÍNIO CANTANHEDE — Exposição de Motivos n.º 60 — GP.

cução dos serviços se exercessem mediante uma organização sistêmica, no sentido de alcançar a centralização do controle e a descentralização da execução.

Este o característico mais importante da reforma administrativa do Distrito, que precedendo a reforma administrativa federal, no entanto, à mesma se assemelha, no seu conteúdo técnico e filosófico, nos fundamentos em que se assenta, visando a valorização do homem, considerado o mais importante elemento da dinâmica administrativa, tendo em vista a maior distribuição da autoridade e, conseqüentemente, da responsabilidade.

Não poderemos, obviamente, neste trabalho, examinar a reforma administrativa do Distrito Federal em todos os seus aspectos, propondo-nos, apenas, à análise do princípio da descentralização, tocantemente à administração direta e indireta, embora, como já afirmamos, a Lei 4.545, de 10 de dezembro de 1964, consagrou, em seus enunciados, além da descentralização, os princípios de: planejamento, coordenação, delegação de competência e controle.

O conceito de descentralização está compreendido nos conceitos de democracia e de liberdade.

A concentração da autoridade nas mãos da minoria pode ser definida como centralização e descentralização à repartição, à distribuição do poder de decisão. Por isto, a relevância do sistema de descentralização adotado pela Lei n.º 4.545/64 e pelo Decreto-lei n.º 200/67, constituindo forte elemento de preservação da democracia, pela maior distribuição dos meios de comando, do poder administrativo.

O ex-Ministro HÉLIO BELTRÃO, tratando do tema, assim se expressa: "A descentralização não é assunto de técnica de administração, nem é, apenas, uma maneira de aumentar a eficiência da máquina administrativa. Ela tem um sentido muito mais profundo, porque está ligada aos conceitos de democracia e de liberdade." Continuando, diz o notável homem público: "E quando advogo na administração a descentralização executiva, o que estou procurando fazer é garantir a liberdade do homem dentro da administração, pois não existe realmente nada mais eficiente do que a própria liberdade. A conexão entre eficiência e liberdade é mais sólida do que possa parecer. Até hoje não se inventou

nenhuma fórmula mágica, nenhuma técnica especial capaz de substituir, em termos de eficiência, o dinamismo do homem agindo livremente, inteligentemente, em busca da própria felicidade, em busca de sua auto-realização." ¹⁹

Razão de havermos afirmado nestas considerações constituir o homem fator essencial de qualquer reforma administrativa de maiores dimensões.

Estas as bases filosóficas da lei de reorganização administrativa do Distrito contidas nos artigos 1.º e 2.º, ao incluir os órgãos de administração descentralizada:

Art. 1.º — A estrutura básica da administração do Distrito Federal compreende:

- a) a Secretaria do Governo (SEG);
- b) a Secretaria de Administração (SEA);
- c) a Secretaria de Finanças (SEF);
- d) a Secretaria de Educação e Cultura (SEC);
- e) a Secretaria de Serviços Sociais (SSS);
- f) a Secretaria de Saúde (SES);
- g) a Secretaria de Viação e Obras (SVO);
- h) a Secretaria de Serviços Públicos (SSP);
- i) a Secretaria de Agricultura e Produção (SAP);

Art. 2.º — Integram ainda a administração do Distrito Federal:

- a) o Gabinete do Prefeito (GAP);
- b) o Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU);
- c) o Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE);
- d) o Conselho de Educação do Distrito Federal;
- e) outros Conselhos ou Comissões que vierem a ser criados por Lei ou por ato do Poder Executivo do Distrito Federal;
- f) Vetado
- g) a Procuradoria-Geral (PRG);
- h) **os órgãos da administração descentralizada** (grifamos).

¹⁹ HÉLIO BELTRÃO — Conferência — Apud Relatório Set., 70 — Secretaria do Governo do Distrito Federal.

Nessa estrutura foi posteriormente incluída a Secretaria de Segurança Pública, através do Decreto-lei n.º 315, de 13 de março de 1967, cujas atribuições eram anteriormente exercidas pelo Serviço da Polícia Metropolitana do Departamento Federal de Segurança Pública (art. 53, Lei 3.751/60), e alterada, também, a denominação do Gabinete do Prefeito para Gabinete do Governador (Decreto n.º 1.844, de 10 de novembro de 1971) como decorrência da modificação da denominação do cargo da Autoridade Maior do Distrito (CF, art. 17, § 2.º).

O princípio da descentralização já adotado na sistemática da reforma administrativa do Distrito Federal, anteriormente ao Decreto-lei n.º 200/67, contrapunha-se à ordem reformulada na qual competia aos escalões superiores as decisões de toda a matéria administrativa, não só sob a forma da descentralização institucional, mas, ainda, efetivando-se sob a espécie de descentralização burocrática, desconcentrando o poder administrativo dentro do próprio órgão central.

Cremos que esta técnica moderna de administração achasse consubstanciada expressamente no artigo 14 da lei número 4.545/64:

“Art. 14 — Ressalvados os casos de competência privativa, expressa em Lei e as exceções estabelecidas pelos dirigentes de órgãos diretamente subordinados ao Prefeito, as decisões, em primeira instância, caberão aos dirigentes de nível departamental, aos dirigentes dos órgãos relativamente autônomos e aos administradores regionais.

Parágrafo único — A competência de que trata este artigo será delegada, sempre que possível, aos órgãos ou serviços incumbidos do contato direto com o público.”

É a descentralização no serviço das atividades auxiliares de administração, mediante delegação de competência, aquelas não definidas nas atividades-fim do Distrito, a prestação dos serviços públicos. Estas atividades que se constituem em objetivos do Governo são executadas não só pelo poder central, mas pela administração descentralizada, nos termos do artigo 3.º da Lei n.º 4.545/64:

"Art. 3.º — A administração descentralizada da Prefeitura do Distrito Federal compreende:

I — Sem personalidade jurídica:

- a) as Administrações Regionais;
- b) os Serviços ou estabelecimentos relativamente autônomos.

II — Com personalidade jurídica:

as autarquias, empresas ou fundações instituídas por ato do Poder Público.

§ 1.º — Cada um dos órgãos que integram a administração descentralizada fica obrigatoriamente sujeito à supervisão e controle da Secretaria interessada em sua principal atividade, sem prejuízo da auditoria financeira, a cargo do órgão próprio da Secretaria de Finanças.

§ 2.º — Os assuntos de interesse dos órgãos da Administração serão sempre encaminhados através da Secretaria incumbida da supervisão e controle do órgão, na forma deste artigo."

Assim temos a administração direta descentralizada e a administração indireta. Os órgãos relativamente autônomos e as administrações regionais, conforme delegação de competência (artigo 14, parágrafo único da Lei n.º 4.545/64) e, as autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações com personalidade jurídica, sujeitos, porém, às normas de supervisão e controle, princípios salutarres para o equilíbrio entre a administração centralizada e descentralizada, permitindo o acompanhamento da execução dos serviços no sentido da correção e a uniformidade da ação governamental em relação às normas, e ao planejamento global.

As administrações regionais e os órgãos relativamente autônomos definidos nos artigos 9.º, 10, 11 e 12, compreendendo os primeiros os órgãos locais, as regiões administrativas: Brasília, Gama, Taguatinga, Brazlândia, Sobradinho, Planaltina, Jardim e Paranoá; e os segundos aqueles que pela natureza de suas atribuições, industriais ou comerciais, necessitam de maior "flexibilidade administrativa e financeira", tais como:

Serviço de Limpeza Urbana, Administração da Estação Rodoviária, Departamento de Educação Física, Esportes e Recreação e Departamento de Turismo.

A Administração Indireta, no entender dos estudiosos da ciência da Administração e do Direito Administrativo, é uma forma evoluída de descentralização por serviços do Estado-Ação pluridimensional, caracterizando-se sob um prisma técnico pela natureza da especialização dos serviços, e sob um aspecto jurídico quanto à personalidade jurídica e patrimônio próprios, e maior autonomia administrativa. São no Distrito Federal: as autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações.

CAIO TÁCITO, o notável jurista, com a precisão e felicidade de expressão que lhe é peculiar, escreve: "Podemos, em suma, comparar as modernas administrações públicas a um sistema planetário, no qual as pessoas jurídicas componentes da administração descentralizada gravitam em torno ao núcleo central da administração direta." ²⁰

Assim o complexo administrativo do Distrito, composto de órgãos dotados de autonomia, constitui um sistema de massas administrativas em que o Executivo é o centro gravitacional de onde parte a força impulsionadora da ação estatal.

Grande a preocupação dos autores ao tratarem dos meios usados pelo Estado na ânsia de satisfazer aos reclamos dos governados, à busca eterna pelo homem da felicidade, redundando no seu desdobramento, na sua pluralização, sem, contudo, abalar a sua unidade. No entanto, a diversificação dos entes autônomos gerou diversas correntes de opiniões quanto às suas características e conceituações. A verdade é que entes autônomos, pessoas administrativas, estabelecimentos públicos, entidades paraestatais e autarquias são na lição de FRANCISCO CAMPOS "... combinação de meios financeiros e jurídicos, um agenciamento ou uma técnica, um método ou um processo de distribuição ou de repartição da competência do Estado. Público continua a ser o serviço, públicos os poderes utilizados na sua gestão, de direito público e competência outorgada ao ente autônomo ao instituto ou a instituição. Do ponto de vista da ordem jurídica, ainda que a competência do ente autônomo seja na aparência exercida como um direito próprio, é apenas uma com-

20) CAIO TÁCITO — ob. cit.

petência delegada, da mesma natureza que o é a competência de um órgão da administração centralizada." ²¹

Ademais, o Decreto-lei n.º 200, de 25.2.1967, não permite dúvidas quanto à distinção entre autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, definindo-as no artigo 5.º, como transcrito nas notas sobre a organização administrativa federal.

Já observamos que os entes autônomos podem dividir-se quanto à sua natureza em dois grandes grupos: de direito público e de direito privado. Os primeiros são os entes estatais, as autarquias; e os segundos, entidades paraestatais, as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

"As autarquias," na definição de HELY LOPES MEIRELLES, "são órgãos autônomos da administração, criados por lei, com personalidade jurídica de direito público, patrimônio próprios e atribuições estatais específicas." ²² Como vemos, as funções das autarquias são típicas, são inerentes à própria essência do Estado.

CARVALHO SANTOS, comentando o artigo 319, § 2.º do Código de Processo Civil, revogado pela Lei n.º 1.533, de . . . 31.12.1951, ensina: "Por estabelecimentos públicos, convém acentuar de início, devem entender-se as denominadas autarquias administrativas, sinonímia autorizada pela doutrina (cfr. Tito Prates da Fonseca, Direito Administrativo). As autarquias administrativas exercem funções de Estado. Daí já se pode concluir que a autarquia administrativa não é senão uma pessoa interposta, de direito público, por meio da qual o Estado exerce a administração pública, em determinado setor." ²³

A distinção entre as autarquias e as entidades paraestatais reside no fato de que enquanto naquelas a atividade de gestão e interesses públicos são próprios do Estado, nestas últimas a sua atividade tem caráter privado, que, embora indiretamente, podem satisfazer o interesse da coletividade, colaborando com o Estado, em face dos objetivos para as quais foram constituídas. Anote-se, ainda, a imunidade tributária deferida pela Constituição Federal (Art. 19, § 1.º) às autarquias "no que se refere

21) FRANCISCO CAMPOS — Direito Administrativo.

22) HELY LOPES MEIRELLES — Autarquias e Entidades Paraestatais.

23) CARVALHO SANTOS — Código de Processo Civil Interpretado.

ao patrimônio, à renda, e aos serviços vinculados às suas finalidades essenciais ou dela decorrentes" privilégios concedidos aos Estados, Distrito Federal e Municípios. Outra característica diferenciadora é a da necessidade do registro da escritura de constituição das empresas públicas e sociedades de economia mista, enquanto a autarquia, tendo em vista a sua natureza de direito público, independe desta formalidade, regulando-se pela lei que a instituiu.

Atente-se também para a norma constitucional do § 2.º do artigo 170:

"Na exploração, pelo Estado, da atividade econômica, as empresas públicas e as sociedades de economia mista reger-se-ão pelas normas aplicáveis às empresas privadas, inclusive quanto ao direito do trabalho e das obrigações." (grifamos).

A não inclusão das autarquias no dispositivo acima não nos deixa margem de dúvida quanto à distinção entre estas e as entidades paraestatis, recebendo estas últimas incumbências de execução de serviços públicos e de utiuidade pública de natureza comercial e industrial, perseguindo, portanto, a obtenção de lucros.

Modernamente o Direito Administrativo tem admitido a figura das fundações instituídas por lei, também sujeitas às normas de direito privado (Código Civil, art. 16, I, e 24 a 30), visto a transformação que vem se processando nas formas de sua organização, constituição de seu patrimônio, e nomeação de seus dirigentes, passando a exercer atividades de interesse geral. "Com isto passaram a constituir uma nova espécie do gênero paraestatal. Esse amoldamento das fundações culturais a entes paraestatais visa conciliar o caráter privado da instituição com as atividades de interesse público que lhe são cometidas, no setor da pesquisa, da educação e do ensino, que o Estado chamou a si, sem dispensar, todavia, a iniciativa particular e os recursos individuais.

Apesar da reforma administrativa federal não incluir as fundações entre os órgãos da administração indireta, apenas subordinando-as ao controle e à supervisão administrativas (art. 3.º, Decreto-lei 900, de 29.9.1969), a Lei n.º 4.545, de 10.12.1964, contrariamente assim o faz, mencionando-as no rol dos seus entes autônomos de administração (art. 3.º, n.º II).

A nova sede da República, apesar de seus treze anos de existência, graças à ação enérgica e esperançosa de seus administradores, aliada à tenacidade e ao espírito empreendedor dos brasilienses, dispõe de uma máquina administrativa apta a acompanhar e a colaborar na grande obra que se habitou chamar de "O MILAGRE BRASILEIRO". As multifárias atividades da administração do Distrito Federal acham-se divididas, compondo uma grande constelação de entidades incumbidas de atuarem em todos os setores: indústria, comércio, agricultura, rede bancária, ensino, cultura, serviços públicos e de utilidade pública, criados ou cuja constituição foi autorizada pelas Leis n.ºs 2.874, de 19 de setembro de 1956 — dispõe sobre a mudança da Capital Federal — 3.751, de 21 de abril de 1960 — Organização Administrativa do Distrito Federal — 4.545, de 10 de dezembro de 1964 — Reestruturação Administrativa do Distrito Federal decreto-lei n.º 524, de 8 de abril de 1969 — Constitui a Companhia de Águas e Esgotos de Brasília — CAESB, 5.691, de 10 de agosto de 1971 — Constitui a Central de Abastecimento de Brasília S/A. — CENABRA, 5.861, de 12 de dezembro de 1972 — Altera o objeto da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil e autoriza a Constituição da Companhia Imobiliária de Brasília — TERRACAP.

Fastidiosa será a enumeração das autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações, classificando-as quanto ao seu conceito, à sua natureza jurídica e setor de atividades.

No entanto, não poderemos nos furtar de fazê-lo, tendo em vista o objetivo deste trabalho.

AUTARQUIA:

Departamento de Estradas de Rodagem

Natureza Jurídica: Pessoa Jurídica de Direito Público.

Objetivos: Exercer atividades no setor rodoviário, colaborar com o DNER nos limites do Distrito Federal e construir obras rodoviárias.

EMPRESAS PÚBLICAS:

Sociedade de Abastecimento de Brasília

Natureza Jurídica: Pessoa Jurídica de Direito Privado

Objetivos: A exploração comercial e industrial de gêneros alimentícios em geral e produtos de consumo e uso doméstico, bem como similares em natureza, beneficiados e industrializados, com a finalidade de abastecer o Distrito Federal pela organização da estocagem e distribuição de tais gêneros.

Companhia de Água e Esgotos de Brasília

Natureza Jurídica: Pessoa Jurídica de Direito Privado.

Objetivos: Executar, operar, manter e explorar os sistemas de abastecimento d'água; coleta de esgotos sanitários e controle das bacias hidrográficas de abastecimento.

Sociedade de Habitação de Interesse Social

Natureza Jurídica: Pessoa Jurídica de Direito Privado.

Objetivos: Facilitar a aquisição de moradia a pessoas de reduzido poder aquisitivo.

Sociedade de Transportes Coletivos de Brasília

Natureza Jurídica: Pessoa Jurídica de Direito Privado.

Objetivos: Explorar os serviços de transportes coletivos e de táxis.

Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil

Natureza Jurídica: Pessoa Jurídica de Direito Privado

Objetivos: Construção e execução de obras e serviços de urbanização.

Companhia Imobiliária de Brasília — TERRACAP

Natureza Jurídica: Pessoa Jurídica de Direito Privado.

Objetivos: Incorporação, oneração ou alienação de bens.

SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA:

Banco Regional de Brasília

Natureza Jurídica: Pessoa Jurídica de Direito Privado.

Objetivos: Realização de operações bancárias com vistas ao desenvolvimento geo-econômico do Distrito Federal.

Companhia do Desenvolvimento do Planalto Central — CODEPLAN

Natureza Jurídica: Pessoa Jurídica de Direito Privado.

Objetivos: Promover o desenvolvimento sócio-econômico do Distrito Federal, fomentando a produção em todas as suas formas, através de estudos, pesquisas, coordenação, assistência técnica e assistência financeira.

Companhia de Telecomunicações de Brasília — COTELB

Natureza Jurídica: Pessoa Jurídica de Direito Privado.

Objetivos: Administrar, nos termos da concessão outorgada, os serviços telefônicos.

COMPANHIA DE ELETRICIDADE DE BRASÍLIA — CEB

Natureza Jurídica: Pessoa Jurídica de Direito Privado.

Objetivos: Proceder estudos, projetos e a construção e operação de usinas e linhas de distribuição de energia elétrica.

Central de Abastecimento de Brasília — CENABRA

Natureza Jurídica: Pessoa Jurídica de Direito Privado.

Objetivos: Polarizar e coordenar o abastecimento de gêneros alimentícios.

FUNDAÇÕES:

Fundação Cultural do Distrito Federal

Natureza Jurídica: Pessoa Jurídica de Direito Privado.

Objetivos: Criação de centros artísticos, científicos e culturais, promoção de atividades artísticas e científicas, incremento do turismo em colaboração com o DETUR.

Fundação Educacional do Distrito Federal

Natureza Jurídica: Pessoa Jurídica de Direito Privado.

Objetivos: Prestar assistência educacional nos níveis elementar e médio.

Fundação Hospitalar do Distrito Federal

Natureza Jurídica: Pessoa Jurídica de Direito Privado.

Objetivos: Prestar assistência médico-hospitalar à população do DF.

Fundação do Serviço Social do Distrito Federal

Natureza Jurídica: Pessoa Jurídica de Direito Privado.

Objetivos: Promover e executar programas sociais, criando unidades ou serviços assistenciais.

Fundação Zoobotânica do Distrito Federal

Natureza Jurídica: Pessoa Jurídica de Direito Privado.

Objetivos: Estabelecer Parques Zoobotânicos no DF.

A diversidade dos órgãos e a enorme especialização das funções administrativas integrantes da complexa estrutura do Distrito Federal, porém, não acarretará a massificação e a coisificação do homem, em face de seus fundamentos filosóficos, o homem como fator essencial da máquina administrativa utilizada como meio e dominada pela inteligência humana, para alcançar o bem-estar e o progresso da coletividade.

Uma organização programada para servir ao homem, como ser moral, como ser político, como ser econômico, como ser

social, sem qualquer restrição à sua força criadora, em que lhe são outorgadas maiores parcelas de autoridade e de responsabilidade haverá de produzir uma sociedade equilibrada, eficiente e desenvolvida.

São palavras de HENRY KISSINGER, o famoso estadista e professor norte-americano: "A estabilidade de uma sociedade depende de sua capacidade de organização, que lhe permite reagir mecanicamente a problemas comuns e utilizar os seus recursos com os melhores resultados. A grandeza de uma sociedade decorre de sua disposição de conquistar novas áreas, fora dos limites da rotina. Sem organização, cada problema representa um caso especial. Sem inspiração, a sociedade irá estagnar. Perderá a capacidade de adaptar-se a novas circunstâncias ou de gerar novos objetivos".

.....

"A sociedade deve sua vitalidade à capacidade de encontrar o equilíbrio entre os requisitos da organização e a necessidade de inspiração. Ênfase excessiva em organização conduz à burocratização e ao debilitamento da imaginação. Excessiva ênfase em inspiração produz um **tour de force** sem continuidade ou estabilidade organizativa." ²⁵

25) HENRY KISSINGER — "Armas Nucleares e Política Externa". Apud Aula Inaugural da Escola Superior de Guerra proferida em 8 de março de 1972, pelo Ministro do Planejamento e Coordenação-Geral, João Paulo dos Reis Velloso.

PARA UMA ABORDAGEM GLOBAL DOS PROBLEMAS
DE PESSOAL
NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A ADMINISTRAÇÃO
SOB AS CONDIÇÕES DE DESCENTRALIZAÇÃO
E DE PARTICIPAÇÃO DOS CIDADÃOS

Para uma Abordagem Global dos Problemas de Pessoal na Administração Pública (*)

Georges LANGROD

Directeur Scientifique au C N R S
(Centro Nacional de Pesquisa Científica —
Paris, França)

Tradução de ARAÚJO CAVALCANTI

Fonte: International Review of Administrative Sciences. *Révue Internationale des Sciences Administratives*. Vol. XXXVII, n.º 3, 1971.
I I A S, Brussels.

OBSERVAÇÕES: As tendências gerais da administração pública de amanhã — especificamente nesta turbulenta década dos anos 70 — constituem um dos temas favoritos dos arúspices da futurologia.

Nos países desenvolvidos o assunto — realmente fascinante — tem sido objeto de uma verdadeira explosão bibliográfica: livros, relatórios especiais, conferências, seminários, artigos, polémicas, pesquisas e análises de toda ordem surgem diariamente, notadamente no cenário das universidades, con-

vergindo para o estudo e avaliação crítica da natureza, conteúdo, alcance e evolução dos complexos problemas situados nesse universo cinzento, tão propício aos devaneios das utopias ingênuas como às agourentas alucinações dos profetas do apocalipse termonuclear. Não importa: o fenômeno em si representa uma daquelas mencionadas tendências que, aos poucos, vem se irradiando e materializando com poderoso impacto na vida quotidiana, em todas as latitudes do planeta e, quiçá, no mais íntimo recôndito da consciência de cada ser humano.

Numa tentativa de síntese, o Diretor da Divisão de Administração Pública das Nações Unidas, Prof. Chi-Yuen-WU, ao ensejo da Conferência que, sobre o assunto, a American Society of Public

* O artigo a seguir publicado integra o relatório que, sob o mesmo título, foi apresentado pelo prof. Georges Langrod, em New York, no desempenho de uma missão de consulta e assistência técnica, na sede da ONU, no período de 19 de dezembro de 1969 a 19 de janeiro de 1970 — (C D U 35.08).

Administration promoveu, em Denver, USA., a 19 de abril de 1971, logrou condensar as aludidas tendências em 10 grupos principais, advertindo, contudo, haver excluído muitas outras pela impossibilidade de esgotar a matéria nos limites preestabelecidos da Conferência de Denver.

São as seguintes, na opinião daquele eminente Diretor da ONU, as características da administração pública nos próximos 10 anos:

1) A administração continuará crescendo em volume e importância na totalidade dos países.

2) A administração tornar-se-á cada vez mais complexa a fim de que os governos possam enfrentar problemas adicionais de toda ordem.

3) As exigências da planificação, do controle e da coordenação tornar-se-ão preponderantes em face das novas dimensões e sofisticação tecnológica dos sistemas administrativos que substituirão os mecanismos tradicionais de governo e administração peremptos e incapazes de enfrentar os desafios de um mundo gradualmente cibernetizado.

4) A administração tornar-se-á cada vez mais sensível à ambiência política e às pressões do ecossistema num contexto global de valorização e fortalecimento do poder executivo, dos administradores e dos empresários superiormente qualificados.

5) As abordagens racionais, quantitativas e sistêmicas dominarão os cenários da administração e das empresas nas quais os computadores e a instrumentalidade eletrônica em geral, desempenharão papéis decisivos.

6) Os estilos de administração voltados para a eficiência e a produtividade estimularão, todavia, uma utilização cada vez maior dos postulados e técnicas da psico-sociologia a fim de evitar a robotização e desumanização dos serviços públicos e dos seus agentes.

7) A participação das populações aumentará significativamente no tocante às decisões a serem tomadas nos domínios do bem-estar, do desenvolvimento planificado e da justiça social, paralelamente ao crescimento da periculosidade decorrente da poluição ambiental, da explosão demográfica, da exaustão dos recursos naturais e problemas correlatos.

8) A aceleração do ritmo das transformações científicas e tecnológicas provocará, nos parâmetros da administração, um processo de profundas repercussões atingindo, igualmente, homens, estratégias, métodos, equipamentos e assim por diante.

9) A modernização permanente e a melhoria dos padrões de "qualidade da vida" passarão a constituir uma verdadeira obsessão dos governos, instituições, em-

presas, organizações e indivíduos responsáveis em todos os países.

- 10) Em consequência, a "*Política de Pessoal*" concebida como mobilização de recursos humanos altamente qualificados e rigorosamente selecionados, apresentará novas e revolucionárias dimensões. Os problemas da *administração de pessoal*, na multiplicidade de seus aspectos, tornar-se-ão inexoravelmente prioritários.

(Cf. Public Administration in the 1970's, by Chi-Yuen-WU, in Revue Internationale des Sciences Administratives, v. 37, n.º 3, 1971, Brussels, pp. 161/175).

As considerações acima bastam para acentuar a oportunidade e importância do trabalho ora divulgado pela "Revista do Serviço Público", de autoria do Prof. Georges LANGROD, do Centro Nacional de Pesquisas Científicas, da França, sediado em Paris: PARA UMA ABORDAGEM GLOBAL DOS PROBLEMAS DE PESSOAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. O conteúdo dessa autorizada contribuição ao estudo da moderna administração de pessoal pode ser condensados nos seguintes tópicos:

I — *Política de Pessoal* (Esclarecimento preliminar. Conceituação, traços característicos, razões de ser. Objetivos. Vantagens e desvantagens do sistema de carreiras: aspectos básicos. Mercado de trabalho. Informação. Formação. Polivalência. Participação. Personalidade dos funcionários. Elementos de uma "politique de carrière". Seleção, recrutamento, admis-

são, nomeação, tipos de aperfeiçoamento. Cadastramento, registros, movimentação. Promoção. Remuneração. Responsabilidade disciplinar. Vantagens Sociais. Aposentadoria.).

II — *Meios institucionais da Administração de Pessoal*. Generalidades. Coleta e armazenamento de dados. Técnicas. Órgãos. III — *Notas*.

Introdução

A idéia de uma abordagem global — antídoto contra as deformações do unilateralismo no tratamento dos problemas, — no caso específico de uma política de pessoal teria forçosamente de ocorrer no instante da concepção, planejamento e elaboração dos meios de *desenvolvimento dos recursos humanos*. Com efeito, uma administração de pessoal concedida nestes termos vincula-se, prioritariamente, à eficácia do sistema administrativo como uma de suas componentes básicas, incorporando-se, ao mesmo tempo, ao elenco das responsabilidades primordiais do Estado no concernente à captação, aperfeiçoamento, mobilização e valorização dos recursos humanos, sem os quais os governos ficariam impossibilitados de atuar e o próprio Estado seria apenas uma custosa abstração jurídica ou, na hipótese mais provável, uma ameaçadora máquina burocrática.

Convém sublinhar que na maioria dos países, notadamente os não industrializados, aquela mencionada responsabilidade primordial do Estado ou seja, uma *política de pessoal para o desenvolvimento* — resulta, também, de uma situação concreta: é que a denominada "*fonction publique*" dos fran-

ceses, isto é, a massa constituída pelo funcionalismo público no exercício de cargos, funções, empregos, de enorme variedade, ocupa um lugar preponderante no mercado de trabalho no qual repercutem as medidas de política administrativa adotada, acarretando repercussões de toda ordem nas esferas econômica e social.

O Estado se vê, desta forma, compelido a exercer os poderes de que dispõe tendo em vista o máximo rendimento dos contingentes humanos a seu serviço, pelos menores custos possíveis, empregando o *manpower* disponível nos parâmetros e diretrizes de uma política de pessoal orientada no sentido da racionalidade e da eficiência operacional. Nestas condições, a administração de pessoal exerce uma influência positiva, estimulante e fortalecedora do mercado de trabalho.

Evidentemente, a colimada produtividade de uma política de pessoal que se possa traduzir, na prática, em realizações, iniciativas e atos concretos de desenvolvimento dos recursos humanos tem, como fator condicionante, o pressuposto da formação cultural, técnica e profissional da totalidade dos funcionários engajados nos serviços públicos. Acima de tudo, trata-se de descobrir, mobilizar, estimular e conservar as melhores competências, aptidões, talentos e conhecimentos, sem o que não poderá o Estado enfrentar os problemas e necessidades do País, circunscrever e reduzir o desperdício dos recursos. A variedade, mutabilidade e complexidade dos objetivos a serem atingidos exigem e justificam, por conseguinte, uma tentativa de abordagem global dos problemas de pessoal na

administração pública, tal como preconizada nesta exposição. O documento pretende levar a efeito uma análise abrangente deste enfoque. Os conceitos subjacentes e as idéias principais são esmiuçadas, principalmente a noção de carreira e seu adequado desenvolvimento que o documento considera como o eixo em torno do qual deve ser organizada uma política de pessoal, cuja expressão objetiva se concretiza numa administração de pessoal coerente e dinâmica. O relatório em questão examina, de preferência, a administração dos Estados nos quais a função pública tem como fundamento o princípio da continuidade do serviço. Contudo, também cogita dos problemas que todos os países em desenvolvimento têm de enfrentar, nessa área, e cuja solução desafia a capacidade administrativa dos respectivos governos.

A planificação do desenvolvimento das carreiras, examinada em função da ótica ora preconizada, reflete a interdependência que deve existir entre as sucessivas etapas de uma mesma carreira e o entrosamento dos elementos componentes de um coerente sistema de carreiras profissionais. Por outro lado, o planejamento das carreiras evidencia a natureza de uma abordagem dinâmica dos problemas implícitos na administração de pessoal, ao enfatizar a necessidade de uma eficaz distribuição dos efetivos, constante adaptação e permanente desenvolvimento dos recursos humanos na administração.

Política de Pessoal

Não há como ignorar e pôr em dúvida que a ausência de uma verdadeira

política de pessoal avulta, talvez, como um dos principais fatores do mau emprego ou deficiente utilização das potencialidades humanas nos serviços públicos. A experiência de muitos países comprova-o sobejamente. Impõe-se, todavia, para melhor esclarecer o assunto, algumas considerações adicionais sobre o tema e seus traços característicos.

a) *Esclarecimentos.* A política de pessoal aparece como um conjunto de medidas escalonadas no tempo, desencadeadas nos parâmetros de uma doutrina única de que emanam, abordadas, no entanto, pelo prisma de uma ótica uniforme, a longo ou médio prazos. Vinculada ao conjunto englobado pelos efetivos da função pública, a referida política, independentemente de suas peculiaridades estatutárias, abrange todas as etapas do serviço a que se aplica, no decorrer de sua duração.

b) *Traços característicos:*

1) Uma política global concebida de maneira correta é empírica e estática ao enfrentar casos ou problemas rotineiros imediatos; mas, sobretudo, dinâmica, quando procura assegurar um permanente e harmonioso desenvolvimento dos recursos humanos no âmbito da administração de pessoal. Neste caso, ela se dimensiona como uma verdadeira política de mão-de-obra cujas repercussões — diretas e indiretas — se exercem sobre toda a administração pública, na plenitude de seus efeitos.

A ausência, no passado, de uma política de pessoal com essas dimensões e características é facilmente explicá-

vel pela inexistência de informações exatas e conseqüente desconhecimento das condições do mercado de trabalho.

A precariedade e as deficiências resultantes dessa situação contribuíram para o esvaziamento e a frustração de diversas experiências isoladas de reformas, geralmente setoriais e fragmentárias. Nos países em desenvolvimento as tentativas reformadoras esbarravam diante de enormes dificuldades em face da escassez de mão-de-obra qualificada.

II) A adoção de uma política abrangente de pessoal na Administração Pública promove uma distribuição mais adequada e equitativa dos recursos humanos disponíveis. Além disso, uma abordagem global enseja o tratamento realista dos problemas pelo melhor conhecimento das condições e necessidades dos diferentes serviços (centrais, regionais e locais).

Esta distribuição dos efetivos por meio de nomeações, designações ou admissões planejadas, além de corresponder aos objetivos gerais do sistema administrativo em que se integram os serviços públicos, é levada a efeito de acordo com certas regras preestabelecidas. A observação das aludidas regras, diretrizes e normas decorre dos imperativos estabelecidos pelos princípios abstratos da legalidade formal de natureza ética e jurídica, imperativos aos quais se acrescentam exigências de ordem técnica ou administrativa imprescindíveis ao funcionamento satisfatório do sistema administrativo global, como, obviamente,

te, a necessidade de assegurar uma racional distribuição do pessoal.

III) Uma visão de conjunto ou abordagem global dos problemas de pessoal na Administração Pública — (que já foi, aliás, objeto de um plano geral elaborado pelo Professor Chi-Yuen-WU, Diretor da Divisão de Administração Pública da ONU, em um ensaio específico sobre o assunto) — depende, do ponto de vista de sua exeqüibilidade, do fator tempo, da relativa continuidade do serviço e de um criterioso planejamento. O planejamento e a elaboração de uma política desse tipo constitui um autêntico desafio a ser enfrentado.

A abordagem do serviço administrativo sob o ângulo de um processo dinâmico, composto de sucessivos estágios estreitamente interligados e entrosados, em virtude de uma concepção abrangente de unidade e continuidade, adquire as proporções de uma legítima estratégia. Eliminam-se a anarquia e o acaso na disposição dos efetivos, ao mesmo tempo em que se rompe com a tradição das medidas fragmentadas, limitadas a certos estágios isolados do serviço e ditadas pela pressão dos acontecimentos ou por considerações irracionais. Esta concepção se adapta e se enquadra, até certo ponto, em todos os sistemas administrativos (Cf. Os serviços centrais da função pública nos países em desenvolvimento. Nações Unidas, New York, 1968, p. 11).

IV) A concepção de uma política integrada para a função pública, — embasamento e cerne dos sistemas administrativos, — proporciona condi-

ções de viabilidade ao planejamento das carreiras no quadro lógico e cronológico de um desenvolvimento equilibrado. No bojo da "macro-política" integrada de pessoal, a elaboração, estruturação e ordenamento das carreiras desempenham o papel de uma "micro-política" ou seja, a projeção no plano individual do funcionário da "macro-política" de pessoal. São dois enfoques que se complementam para uma abordagem realista de problemas idênticos ou semelhantes, examinados sob dois ângulos diferentes. A atuação e os serviços dos funcionários na concepção da "carrière" (1) não mais comportam traços do misticismo que, durante muito tempo, na história administrativa de países europeus, — como reminiscência da época colonial, — caracterizou os vínculos dos funcionários com o Estado. No sistema das carreiras o papel desempenhado e os serviços prestados pelos funcionários adquiriram caráter profissional, à semelhança de determinados empregos do setor privado com os quais se podiam comparar, apesar do estigma característico do serviço público.

Quando o Estado é freqüentemente o único empresário ou, talvez, o mais importante do mercado, como acontece em alguns países subdesenvolvidos, não é nada fácil atrair candidatos válidos para os cargos ou funções públicas e neles conservá-los. A instabilidade e a falta de continuidade no funcionamento regular dos serviços, entre outros motivos, são fatores que dificultam a obtenção de candidatos válidos. Conseqüentemente, afigura-se indispensável criar e fortalecer, na medida do possível, vínculos inteiramente destituídos de quaisquer elementos ou

conotações místicas, porquanto, a partir do advento das carreiras predomina e se expande a profissionalização. A natureza profissional da "carrière" valoriza determinados aspectos ou dados como, por exemplo, competência, continuidade e enquadramento. São valores que identificam e vinculam o funcionário à função desempenhada, garantindo a amortização do custo social do recrutamento, da formação e do aperfeiçoamento do pessoal. É na profissionalização que se encontra, portanto, a pedra angular de uma necessária reorientação dos problemas da função pública, cujo alcance — particularmente importante para os países em desenvolvimento — salta aos olhos.

c) Razões de Ser

A necessidade do planejamento e implantação de uma política de pessoal integrada que institua, no cerne de sua atuação, o sistema das carreiras, tem como razões de ser válidas, particularmente nos países em desenvolvimento, as seguintes considerações:

I) O Estado emprega nesses países, como o grande patrão, uma importante mão-de-obra qualificada. Nessa qualidade de grande empregador o Estado exerce poderosa e, por vezes, decisiva influência sobre o mercado de trabalho. As flutuações dos efetivos na Administração Pública provocam lacunas difíceis de preencher, por vezes obstaculizando a regularidade de funcionamento e a própria continuidade dos serviços. Ignorar ou não levar em consideração as consequências das flutuações do "manpower" equivale a criar,

inconscientemente, as condições de um "contra-desenvolvimento" com todos os graves efeitos que isso comporta, daí decorrentes.²

II) Dois traços característicos ocorrem na função pública, aparentemente contraditórios, mas, na verdade, complementares: — *de um lado*, a extrema variedade das categorias de empregos e correspondente diversidade das aptidões e especializações; e *de outro lado*, a interdependência dessas categorias que não são herméticas, nem podem ser tratadas isoladamente. Em consequência, toda medida referente a qualquer uma dessas categorias provoca repercussões, mais ou menos imediatas, sobre as outras. Medidas unilaterais que não levem em consideração a interdependência das mencionadas categorias correm o risco de ocasionar traumatismos ou perturbações no âmbito geral de todo o sistema.

III) Sem menosprezar o papel de outras categorias de pessoal no conjunto do sistema geral (especialmente os quadros médios e o pessoal técnico), é preciso acentuar, com o devido relevo, a importância dos quadros altamente qualificados de direção e assessoramento superiores, face ao significado do respectivo desempenho. Admite-se, geralmente, que a crescente importância, qualitativa e quantitativa, do pessoal dirigente (níveis superiores responsáveis pelas atribuições ou encargos de concepção, planejamento e de comando), aumentará ainda mais nos serviços públicos dos anos vindouros. Qualquer modalidade de desperdício de recursos humanos, na faixa dos níveis superiores de direção, seria altamente desastrosa pelas suas reper-

(1) Ver nota n.º 1 sobre "Carreira".

cussões negativas, — tanto do ponto de vista da função pública como no concernente ao sistema global. No caso dos países em desenvolvimento os efeitos seriam, talvez, ainda mais nefastos.

Uma ambiência de instabilidade administrativa é incompatível, pelos seus efeitos negativos, com a formação e desenvolvimento dos quadros de dirigentes qualificados de nível superior, sumamente escassos no mercado de trabalho. A evasão dos talentos nessa categoria de pessoal tem de ser contida mediante providências adequadas, a fim de evitar impasses ou estrangulamentos.

A integração em uma carreira revela o grau de maturidade que a administração ou a empresa lograram atingir em virtude do estabelecimento de condições favoráveis de funcionamento.

A estabilidade, a competência, o aperfeiçoamento e a motivação, em geral, neutralizam os perigos da instabilidade administrativa, a qual levada aos conhecidos exageros observados em muitos países, bloquearia a normalidade institucional e o funcionamento eficiente dos serviços públicos.

IV) Não se deve deixar de considerar, nesta ordem de idéias, a perspectiva financeira. É preciso atentar para a essencialidade dos custos de manutenção dos serviços administrativos. São ameaçadoras as repercussões dos aludidos custos, no que se refere à política financeira dos países em desenvolvimento, quando inexitem ou escasseiam remédios ou corretivos eficazes

contra a instabilidade, a descontinuidade e os desperdícios.

A ineficiência, a estagnação e o caos, — quando se menosprezam os imperativos da racionalização, — são perspectivas catastróficas para os sistemas administrativos que postergam ou deixam de tomar as necessárias providências corretivas. Dados orçamentários comparados demonstram que as despesas com o custeio do pessoal dos quadros da "fonction publique" sobrecarregam pesadamente os encargos financeiros gerais dos Estados, em quase todos os países. A seriedade do problema avulta ainda mais quando se examinam os altos custos indiretos gerados pelas múltiplas e dispendiosas deficiências oriundas da baixa produtividade de um pessoal mal selecionado, mal recrutado, pouco ou nada aperfeiçoado, cujo trabalho não corresponde às exigências e padrões da época moderna.

As verdadeiras economias orçamentárias, de caráter duradouro, se vinculam e decorrem, precisamente, dos corretivos ou providências saneadoras, porventura realizadas no sentido de estancar as fontes do mal, eliminando as causas, ao invés de cuidar exclusivamente dos meros sintomas.

V) A Administração Pública são os homens e as mulheres que a compõem. "L'administration, ce sont les hommes", resumia velho e conhecido provérbio.

A importância do fator humano para o bom andamento do serviço público e eficácia das ações empreendidas, é axioma indiscutível que não precisa de qualquer demonstração.

Com efeito, tudo depende da personalidade dos funcionários, de sua contribuição profissional e cultural, grau de especialização, dinamismo criador, espírito pioneiro e dedicação à sua missão.

Ao contrário, a resistência às mudanças, incompreensão do meio e de suas necessidades, o conservadorismo esclerosado ou excessivo apego a um "legalismo" formalista, burocratizado, "pérassier" e distanciado da vida, que caracterizam tantos funcionários, são conhecidos, generalizados e perigosos fenômenos da patologia administrativa; são fatores negativos que obstaculizam ou, nos casos mais graves, anulam a "mise-en-oeuvre", a satisfatória execução da política global do Estado, entendida, nesta acepção, como somatório dos planos, atividades e atuação geral dos sistemas administrativos. A exequibilidade desta política, embora concretize decisões prioritárias do governo, depende, fundamentalmente, quanto à sua qualidade — do nível da função pública, tanto vale dizer, do pessoal que a elabora e executa. A racionalidade e eficácia das atribuições e encargos da administração pública, tanto no seu *aspecto estrutural* (as armaduras dos mecanismos governamentais da organização administrativa), como no tocante ao *aspecto funcional* (articulações e procedimentos em geral), são inseparáveis de uma correta *política de pessoal*, por conseguinte, também, na dependência do planejamento e desenvolvimento regular das carreiras.

VI) Os contingentes de funcionários que, em diversas categorias e níveis se integram no conjunto geral da fun-

ção pública, como núcleo de complexos sistemas administrativos, em virtude da influência que exercem nos planos cultural, sócio-econômico e político, pouco a pouco se transformam em uma força coletiva de pressão que não há como ignorar ou subestimar, principalmente, nos países do chamado Terceiro Mundo. O problema, quando examinado na perspectiva de uma abordagem global da política de pessoal, sugere a existência de possibilidade de aproveitamento dessa força coletiva de pressão no interesse geral do país e de sua incorporação à vida da comunidade.

d) Objetivos

A abordagem global dos problemas de pessoal na administração pública tem como objetivos, conforme anteriormente acentuado:

I) O máximo crescimento da produtividade agregada da função pública como um todo.

II) A redução, na medida do possível, das despesas de pessoal, a fim de que o respectivo custo não ultrapasse limites razoáveis e corresponda ao planejamento estabelecido.

III) O máximo desenvolvimento da capacitação intelectual, profissional e moral dos funcionários, em todos os níveis, a fim de que a função pública seja, ao mesmo tempo, instrumento avançado do desenvolvimento nacional e do bem-estar comunitário. Destarte, os funcionários evoluíram de uma posição de espectadores, ou de beneficiários privilegiados, para um desempenho positivo, como animadores e

protagonistas, atuando na vanguarda da execução dos programas com um senso maior de responsabilidade social.

IV) O advento de uma nova mentalidade estimularia o Estado, no sentido de promover a reformulação das atividades de seleção e recrutamento, um maior entrosamento com o sistema educativo, científico, tecnológico e cultural do país, e o estabelecimento de pontes entre a educação geral e a formação profissional, com a finalidade de assegurar o fluxo permanente dos melhores talentos e valores disponíveis para os quadros administrativos.

V) O estancamento ou eliminação das flutuações dos recursos humanos disponíveis contribuiria para manter no serviço os elementos válidos, além de reagir contra o "brain-drain", a evasão dos talentos e capacidades para o exterior. A fuga dos melhores valores disponíveis empobrece os países vítimas desse fenômeno, reduzindo suas possibilidades de desenvolvimento. A corrida para o setor privado, quando ocorre, é uma ameaça de esvaziamento que a Administração não pode se dar ao luxo de menosprezar.

VI) A garantia de estabilidade e segurança do emprego em função de regras estatutárias, arranjos e medidas oportunas relativas ao eficiente desenvolvimento do sistema de carreiras através de meios que possam contribuir para obtenção desses resultados.

VII) A introdução em todos os níveis, categorias e setores da função pública, de um sistema de valores específicos para estimular a objetividade das abordagens, a adoção de padrões éticos,

a disciplina do trabalho profissional, a continuidade e a estabilidade, a permanente adaptação às mudanças.

VIII) A execução de uma política de abordagem global, na órbita da administração de pessoal se reflete, de imediato, no adequado planejamento das carreiras. (Cf., por exemplo, os documentos da ONU E/3630 e E/3765 e "Os Serviços Centrais... op. cit., p. 158 e seguintes).

e) *Vantagens e desvantagens*

A principal vantagem decorrente da implantação das carreiras consiste na possibilidade de introduzir e concretizar, na órbita da administração de pessoal, o "sistema do mérito" — verdadeira obsessão dos administradores responsáveis.

Com efeito, na ausência de uma política dimensionada em função da abordagem global dos problemas e, a despeito das aparências de uma "fachada" legal, traduzida no formalismo e rituais de uma suposta legalidade, as operações concernentes à gestão do pessoal, — desde a admissão do funcionário ao serviço, o desenrolar de sua carreira profissional até o encerramento de suas atividades com a aposentadoria, — ficam seriamente expostas aos perigos das interferências espúrias e abastardamento funcional, assaz conhecidas na história da função pública ("Spoils System", "Système de dépouilles", o domínio do "pistolão"). Abre-se o caminho ao nepotismo, e ao cortejo de suas nefastas repercussões, a partir do momento em que se marginaliza a objetividade e se implantam o empirismo e o unilateralismo no cam-

po da administração de pessoal. É desnecessário acrescentar que esta ameaça não se erradica facilmente. A fragmentação organizacional, favorecendo a desorientação, contribui para reduzir a eficiência e aumentar o custo dos serviços.

Observa-se uma separação cada vez maior entre o mundo instável de nossa época, — destinado a se tornar ainda mais instável nas décadas vindouras, — e o tempo no qual ainda se arrasta a Administração. Este hiato é particularmente significativo nos países em desenvolvimento, nos quais tende a crescer a distância entre a evolução da sociedade e a lentidão do ritmo administrativo; entre a rigidez de práticas destituídas de uma doutrina de base e o desenrolar da evolução no espaço social. O conhecimento e as implicações do fenômeno são importantes para o equacionamento de quaisquer reformas em que o fator humano sempre desempenha o papel decisivo.

Os países em desenvolvimento nem sempre resistem à tentação de imitar os maus exemplos do passado vivido pelas nações industrializadas que atingiram seu atual nível depois de longa e dolorosa evolução. O mimetismo e o fascínio das soluções importadas não impedem a paralisia da função pública, nem estimulam o advento do progresso no campo da administração. Daí a importância de uma abordagem global e realista dos problemas, de maneira a reformular não somente as carreiras como os meios e técnicas de gestão na área da administração de pessoal. A integração desses meios atualmente dispersos deve levar em

consideração as necessidades dos serviços que não são naturalmente dinâmicos. Esta integração visa proporcionar à administração condições para realizar, com êxito, um programa operacional lógico e realista. As vantagens psicológicas deste enfoque, anteriormente mencionadas, pressupõem algumas condições a serem simultaneamente preenchidas:

I) É preciso que se esclareça e dimensione, preliminarmente, uma política do mercado de trabalho, visando assegurar uma melhor distribuição da mão-de-obra qualificada, inclusive do pessoal administrativo.

II) Cumpre estabelecer um sistema permanente de formação do pessoal com ciclos de aperfeiçoamento adaptado aos níveis requeridos, garantindo aos funcionários um complemento à educação preliminar. Esta formação deve ter o caráter de orientação profissional (*vocational guidance*), corretamente planejada e utilização racional ulterior no interesse do serviço, — antes de mais nada no plano da admissão decorrente de sua especialização; trata-se de um instrumento capital da política.

III) É preciso prever a existência e a permanente atuação dos órgãos incumbidos de implementar a administração do pessoal, de acordo com a política preestabelecida. Estes órgãos devem ser devidamente equipados, dispor de atribuições positivas e gozar do indispensável prestígio no seio da Administração e de sua ambiência (particularmente perante as instituições de ensino geral).

IV) A política de carreira deve ser flexível abrangendo todas as categorias de funcionários, independentemente de considerações legais e da forma estatutária da admissão (nomeação unilateral, permanente ou temporária; contrato bilateral); prever a possibilidade de uma certa proporção de engajamentos laterais (sobretudo para cargos de maior categoria), bem como arranjos para atender às necessidades específicas a curto prazo, sem excluir permutas de pessoas entre os setores público, para-público e privado. As desvantagens do sistema a adotar poderiam se referir aos períodos da rigidez, do nascimento de um ambiente burocrático, mais ou menos esclerosado, do aparecimento de castas hierárquicas fechadas e elitistas, de um exagerado escalonamento vertical capaz de impedir a eficiência operacional.

Uma estabilidade mal compreendida pode conduzir ao imobilismo, além de originar atitudes passivas e estáticas. Estes graves perigos podem levar à paralisia todo o mecanismo administrativo, na hipótese em que não se acuda a tempo, e de maneira enérgica, com os necessários corretivos. A elasticidade do acesso às carreiras, a admissão da mobilidade funcional (obrigatória e periódica, se o número e qualidade dos efetivos permitirem), a ênfase colocada sobre o fator da polivalência e um certo grau de intercâmbio entre os quadros, a concepção das categorias "abertas" (passagem de uma para outra), etc., são aspectos a serem devidamente examinados.

Uma atuação contínua e dinâmica dos órgãos de administração de pes-

soal, sempre atentos às diretrizes preestabelecidas da política de pessoal deve, nesse contexto, desempenhar um decisivo papel.

f) Aspectos de uma política de carreira

Esta política deve ser abordada levando-se em consideração os seguintes aspectos:

Mercado de trabalho

A generalizada carência de mão-de-obra qualificada que se faz sentir tanto nos planos quantitativos como qualitativos, mas, principalmente, a mão-de-obra dotada de aptidões nos domínios da gestão e das técnicas, exige providências imediatas. Trata-se, principalmente nos países em desenvolvimento, de garantir o suprimento e a distribuição das mencionadas competências e aptidões, sem contudo abandonar-las inteiramente ao livre jogo do mercado de trabalho.

A despeito da freqüente precariedade institucional da administração pública o suprimento das competências e aptidões, de uma mão-de-obra qualificada, é problema que não pode ser postergado. O Estado é compelido a estabelecer prioridades quanto às necessidades que estão exigindo atendimento; a política de carreiras orienta esta ação no sentido da prioridade a ser concedida às necessidades do setor público *lato sensu*. Daí resulta que a Administração Pública cuidará de ampliar o mais possível o campo da seleção graças aos estímulos estabelecidos no quadro de uma política global. As previsões dos efetivos ne-

cessários começam pelos setores quantificáveis (nos quais a aplicação de critérios quase-matemáticos para determinar os futuros efetivos revela-se possível), empregando-se métodos analíticos em função do volume das atividades, das estruturas e das funções (por setores de atividade). A integração da assistência técnica em uma política global deste gênero deve, também, impedir que inconscientemente esta assistência favoreça as evasões do mercado nacional de trabalho (*brain drain*) (Cf. a discussão de novembro de 1968 ao ensejo da 23.^a Sessão da Assembleia Geral da ONU).

Informações

É evidente que uma política de carreira carece de informação adequada no tocante ao país, as estruturas de sua organização administrativa, a eficácia de seu sistema de ensino, a existência de uma política integrada de pessoal, a amplitude e o papel do setor privado, etc. A nova concepção da informação como *arma do desenvolvimento*, as sugestões relativas à criação de um *pool* internacional de informação, constituem postulados a serem correlacionados com a introdução do critério de carreira e o desencadeamento desta política global.

Formação

É preciso recordar que uma correta abordagem do problema da ação formadora e modeladora no âmbito da função pública é condicionada pela política de carreira; esta última estabelece uma conexão lógica entre a formação e o desenvolvimento da carreira; a falta dessa conexão reduz a

eficácia recíproca. Cumpre examinar os liames existentes entre os empregos e as responsabilidades, a previsão das possíveis modificações da situação objetiva.

O aperfeiçoamento, setor da educação permanente, torna-se — nos parâmetros de uma política global — uma etapa normal desta última; ele pode servir à verificação das aptidões atualizadas e tornadas necessárias pela outorga de novas responsabilidades; ele pode condicionar as promoções e justificar os registros de um cadastramento positivo.

O caráter profissional atribuído ao serviço na função pública valoriza, ao mesmo tempo, a natureza "profissionalizada" da formação e a influência que a profissionalização pode exercer sobre os programas de aperfeiçoamento e os métodos a utilizar. É, de resto, sob este ângulo, que as instituições especializadas das Nações Unidas propõem sistemas de carreira para determinadas categorias de agentes (UNESCO no tocante aos professores, B.I.T. aos inspetores do trabalho, etc.)

Polivalência

A polivalência para os quadros superiores de concepção e de comando na administração pública dos países em desenvolvimento, amplia a experiência dos respectivos funcionários nos setores e encargos mais variados, constituindo uma condição de orientação dos dirigentes para a abertura do espírito, rumo a uma visão de conjunto, para a rutura com o separatismo setorial (a tendência para a criação dos conhecidos feudos, domínios

reservados, "little kingdoms"). Evitam-se, assim, os exageros da especialização, restringindo o campo de utilização razoável dos quadros e opondo-se à movimentação, cujo papel na função pública se entremostra particularmente importante. Uma política de carreira permite eliminar o isolamento, psicológico e "técnico", das situações ocorrentes no serviço, e serve à movimentação. As operações referentes admissão e designação para os empregos sucessivos não são entravadas pela rigidez da organização administrativa, mas partem da conciliação das considerações empíricas ditadas pelas vicissitudes do serviço com uma política providente, e as mutáveis necessidades da administração pública.

Participação

A tendência para uma "participação" nos vários planos e em todos os níveis, concebida como um dos meios de aumentar a eficácia da Administração (Cf. Chi-Yuen-WU, op. cit. p. 148), é realizável graças a uma política de carreira para cujo estabelecimento aconselha-se vincular o próprio pessoal.

A experiência comparada demonstra que essa participação, cujas formas mais adequadas urge pesquisar, ligando-se às tradições próprias do país desempenha um papel psicológico de primeira categoria, limitando ou reduzindo o papel do "segredo" na ação administrativa que tende a se "demistificar" ou desmascarar, estimulando a melhor compreensão dos valores humanos, criando o clima de cooperação confiante. Ela se efetua simultaneamente no plano das relações do pessoal com o serviço, como no da Adminis-

tração com os administrados. Ensina-se, assim, ao pessoal administrativo a conhecer o verdadeiro sentido do Estado e alargar seu horizonte, praticando ao mesmo tempo uma melhor utilização das aptidões, reduzindo-lhe a freqüente resistência às mudanças. Esta orientação parece corresponder perfeitamente às tendências de nossa época e à evolução futura das ideias. Para os países em desenvolvimento é certamente importante experimentar a aplicação nesse plano das práticas administrativas comparadas, buscando novas situações quanto às formas sutis de "autogestão" nos negócios de pessoal e concebendo o serviço administrativo como um "processus" de permanente conciliação com o pessoal. Iniciar-se-ia, ao mesmo tempo, a necessária evolução da Administração pública no sentido de melhor se atualizar efetivamente servir, atingindo-se esse resultado tanto mais depressa quanto mais rapidamente evolua a sociedade.

Personalidade dos funcionários

Uma política de carreira, concebida desta forma, surge como poderoso instrumento de luta contra a "despersonalização" da função pública, a ignorância e negligência da pessoa humana, assaz conhecidas na Administração burocrática do passado, dos países antigos, e condenados pela experiência. Nesta ordem de ideias tudo passaria a se fazer *intuiti personae* — levando-se na devida consideração os tipos de personalidade, o caráter de cada um, suas capacidades particulares. Não são as estruturas, mesmo as mais engenhosas, mas as iniciativas criadoras, a inspiração e a ampla visão do pessoal bem selecionado e dispondo de ade-

quadas perspectivas vitais, que podem assegurar o êxito da ação. Seu dinamismo próprio deve ser apoiado pelas forças no poder e pela opinião pública. Uma política de carreira, criando efetivas possibilidades de promoção social para cada um (não somente as progressões nos graus hierárquicos e melhorias dos níveis de retribuição), e assegurando um adequado padrão material de vida durante e depois do serviço, corresponde, portanto, a uma necessidade e pode transformar uma massa amorfa de funcionários em um corpo dinâmico e prestigioso, apto a conduzir a bom termo a missão que lhe é específica.

Elementos de uma "politique de carrière"

O recurso a uma política de carreira presume a existência de um sistema coerente de regras e de procedimentos se inserindo num quadro legal definido, compreendendo, entre outros, os seguintes elementos:

Seleção — Errada e freqüentemente identificada com a formação preliminar (*pre-entry training*), e por vezes com o "estágio probatório", a seleção constitui uma fase inicial decisiva para a posterior trajetória da carreira do funcionário. Operação freqüentemente conduzida de maneira primitiva e fortuita, e onde o favoritismo continua a se fazer sentir. Inútil desenvolver mais pormenorizadamente a idéia de que os níveis de qualidade da função pública dependem da seleção e dos métodos empregados, visando obter garantias de objetividade e a exclusão do arbitrário, (listas de aptidão, exames de entrada, concursos). Já não basta evitar, me-

diante rigorosas provas seletivas, os erros mais clamorosos ("keeping the rascals out"), mas de escolher, com segurança, uma verdadeira elite intelectual, cujo valor humano e capacidade de trabalho estejam à altura da magnitude e importância de suas futuras responsabilidades e encargos. Um agregado de métodos modernos encontra-se atualmente à nossa disposição impondo-se, em face de sua evolução, uma abordagem prospectiva.

Recrutamento

Partindo de uma escolha preliminar, os organismos respectivos "recrutam" os candidatos. Este processo de recrutamento se modernizou altamente no Século XX nos países desenvolvidos ("aggressive recruitment") e se liga estreitamente ao planejamento da mão-de-obra qualificada. Para os países subdesenvolvidos, este *processus* desempenha um papel particularmente importante, como resulta das observações anteriormente apresentadas. É ainda preciso que uma adequada infraestrutura exista e funcione imparcialmente para levar a cabo esta tarefa, que um equilíbrio da pirâmide das idades seja respeitado e que o formalismo, sob todos os seus aspectos, seja escrupulosamente evitado.

Admissões

A carreira se desenrola através das sucessivas designações para os cargos, funções ou empregos, o que exige, de imediato, um planejamento da utilização dos efetivos a médio e longo prazos, com a exclusão dos elementos do acaso e da improvisação.

A Administração de Pessoal, realizando uma verdadeira política de carreira, deve saber designar e aproveitar as pessoas em função de suas aptidões para exercer as respectivas atribuições, e da previsão do rendimento adequado, levando em conta a "entourage" imediata (adaptabilidade ao meio: superiores e camaradas de trabalho). Ela deve prever as futuras nomeações levando em conta a necessária movimentação de pessoal.

O respeito das vocações e a utilização planejada das capacidades e das especializações dependem disso.

A noção de "déroulement de carrière" se vincula portanto a essa cadeia de sucessivas designações para os empregos (a descrição de cada cargo — exata, na medida do possível — e a definição das respectivas responsabilidades são indispensáveis, efetivamente correspondendo à prática de todos os sistemas da função pública, mesmo aqueles que não adotam a noção de "carrière"). Outros elementos da carreira que posteriormente se examinarão (registros, situação, condições, movimentação, aperfeiçoamento, remuneração) aparecem como instrumentos que possibilitam este cortejo de designações no interesse da utilização ótima da mão-de-obra, recrutada em função das provas iniciais determinantes da primeira nomeação (se for o caso) depois de um "post-entry training" na hipótese de ser o mesmo organizado).

Aperfeiçoamento

O aperfeiçoamento desempenha papel fundamental como garantia de re-

ciclagem e atualização, — "rattrapage" (complemento da *pre-entry education*), a fim de atualizar as aptidões anteriormente adquiridas, de preparar os funcionários para o exercício de novos encargos e tarefas, ou de adaptá-los às modificações das atuais incumbências e responsabilidades.

A modernização da Administração é impensável sem este constante movimento para a eficácia na gestão operacional do grande mecanismo público que cumpre manter em funcionamento, sempre atentando para as constantes mudanças e transformações econômico-sociais impostas pelo progresso científico e técnico. São estreitas as relações que esse tipo de aperfeiçoamento mantém com a pesquisa. Ao que parece, nos países em desenvolvimento ocorrem os cinco seguintes tipos de aperfeiçoamento de funcionários:

- 1) Aperfeiçoamento de adaptação — visando adaptar o funcionário à sua formação, ou à que resulta de uma nova designação, e familiarizá-lo com o equipamento, levando em consideração as modificações deste último.
- 2) Aperfeiçoamento de manutenção ou conservação — visando à atualização dos conhecimentos e aptidões anteriormente adquiridos.
- 3) Aperfeiçoamento de conversão — relacionado com as mudanças profissionais exigindo a aquisição de novas aptidões.
- 4) Aperfeiçoamento de evolução — tendendo a favorecer a mobilidade

de na função pública para garantir mudanças previsíveis de designações.

- 5) Aperfeiçoamento de "rattrapage" — visando à recuperação e ampliação dos conhecimentos gerais dos funcionários cuja educação prévia parece insuficiente para o nível do emprego que exerce.

As modalidades do aperfeiçoamento no cargo ou emprego durante a carreira e o lugar em que for prestado podem ser diferentes ("in-service training" ou "out-service training", segundo o organismo interno ou externo, encarregado desta atividade. Seja como for, uma política razoável e coerente de aperfeiçoamento, cobrindo a totalidade da carreira, emanando da educação permanente, além de indispensável, determina a estratégia das admissões. Nos países em desenvolvimento, o aperfeiçoamento ainda esporádico e fragmentário, não leva suficientemente em conta o nível dos funcionários admitidos. Afigura-se, portanto, essencial a repetição planificada dos ciclos de aperfeiçoamento, com estruturação e métodos pedagógicos adequados.

Registros

A avaliação da qualidade do trabalho de cada funcionário, comportando registros codificados e quantificados, sob a forma de relatório periódico, é uma das condições da evolução normal de sua carreira. Esta delicada operação exige regras uniformes referentes à análise das qualidades intrínsecas correspondendo ao nível hierárquico, ao caráter das relações do funcionário

com o público e as responsabilidades ligadas à sua nomeação. A avaliação, conceito ou "nota", determina a promoção e permite apreciar a aptidão do titular de um determinado cargo, recolhendo na oportunidade da comunicação das menções os *desiderata* do interessado, considerados como uma das formas de participação. A fim de garantir a objetividade das menções, de que dependem a eficácia do sistema e o "moral" do pessoal, impõem-se intruções sucintas quanto à aplicação dos métodos e da extensão do registro, bem como a desconcentração da responsabilidade pelo cadastramento. A formação dos "notateurs" e o estabelecimento de uma escala de critérios respectivos parecem igualmente necessários, assim como o estabelecimento das diretrizes referentes à síntese dos registros periódicos e/ou especiais, do sério caráter dos registros, segundo princípios uniformes para toda a função pública, quaisquer que sejam o "cloisonnement" e a compartimentação dos órgãos.

Movimentação

O cuidado com a movimentação no desenvolvimento da carreira exige a possibilidade de proceder às alterações das admissões para impedir que o funcionário permaneça durante demasiado tempo — quicá durante toda sua carreira — no mesmo cargo, função ou emprego, e para beneficiar a administração com a multiplicação das experiências devidas às sucessivas designações no decorrer da carreira. A experiência dos países mais adiantados evidencia uma tendência para garantir uma crescente mobilidade que se torna assim o traço característico

de uma moderna política de carreira. Sem uma tal política, tais mudanças são difíceis ou impossíveis, o que impede a correta utilização das aptidões e seu desenvolvimento.

Promoção

Uma correta política de promoção está no cerne da política de carreira. Em primeiro lugar dela dependem as perspectivas vitais que atraem os candidatos à função pública ou bloqueiam praticamente o acesso à esta última. A experiência comparada prova que o progressivo acesso às responsabilidades maiores constitui um elemento primordial, mais importante mesmo que o da remuneração. As promoções ex-offício ditadas unicamente pelo interesse do serviço, excluindo qualquer influência que não corresponda a este critério, podem ser efetuadas, por exemplo, depois, de acordo com os quadros elaborados, ou por outros métodos análogos, assegurando certas formas de participação dos interessados nestas operações. A combinação do sistema das promoções com o da mobilidade assegura um ritmo de promoções correto, a despeito da estreiteza dos compartimentos horizontais devidos ao fracionamento da função pública. A objetividade da abordagem, ligada ao princípio da igualdade das oportunidades, qualquer que seja a distribuição dos efetivos entre unidades administrativas e entre graus hierárquicos, pode assegurar o desenvolvimento normal da carreira, sob condição da permanência dos contingentes de candidatos jovens que anualmente afluem ao serviço público e do respeito pelas faixas etárias.

Remuneração

A coerência e homogeneidade do sistema de remuneração, geralmente ausente nos países em desenvolvimento, são uma das causas do "nomadismo" administrativo, os funcionários procurando transferências e modificações injustificadas pelas exigências do serviço, ou abandonando a administração a fim de melhorar suas rendas. Com o adequado manejo das carreiras e razoáveis retribuições pode-se, destarte, evitar o desperdício da experiência adquirida. As economias orçamentárias porventura evidenciadas revelam-se, na verdade, particularmente dispendiosas. Diversos problemas merecem ser resolvidos, nesta ordem de idéias, para garantir, do ponto de vista da remuneração, a evolução normal das carreiras cabendo observar: a igualdade das retribuições das diversas categorias; a uniformização dos critérios e padrões de retribuição (sem privilégios reservados a determinados serviços); a prevenção do automatismo das progressões, escalas, níveis de remuneração das diversas categorias; o cuidado no sentido de assegurar equidade no tocante às remunerações dos contingentes de pessoal homólogo dos setores público, para-público e privado; a condenação e repulsa do segredo que frequentemente envolve os problemas de retribuição. A política de indenizações especiais, justificadas pelas circunstâncias específicas, não deve constituir uma rutura das paridades estabelecidas, nem destruir a estrutura e hierarquia das retribuições, sob pena de ocasionar a degradação de todo o sistema, e das repercussões negativas sobre o desenvolvimento econômico de que a função pública é um fator importante.

Cabe sublinhar que, se a função pública nos países em desenvolvimento deve preencher lacunas da iniciativa privada, é preciso que o nível dos funcionários, equitativamente remunerados, faça-os interlocutores válidos, sob pena de que os quadros de valor, embora originariamente atraídos pelas perspectivas do serviço público se esforcem para dele sair, ou dele se evadam, no preciso momento em que os seus serviços parecem valiosos e indispensáveis. Nos países economicamente pobres, a "fortaleza administrativa" não deve se desligar das massas populares, distanciando-se economicamente do nível médio destas últimas: isto justifica uma relativa "austeridade". Esta contradição, cujas repercussões podem ser graves, deve ser resolvida por meio de uma correta e cautelosa política de carreira.

Responsabilidade disciplinar

O caráter profissional da função pública origina uma série de deveres para os funcionários nos planos da imparcialidade, da legalidade e de uma lealdade específica para com o Estado, e o correto exercício das funções: trata-se do regime disciplinar. A participação dos interessados pode desempenhar nesse regime um papel essencial que ultrapassa de muito as sanções de naturezas propriamente jurídicas e abrange o domínio deontológico.

Vantagens sociais e aposentadoria

Um estímulo financeiro vinculado ao fim da carreira e incorporado às vantagens sociais é a garantia de uma aposentadoria, cujo princípio consiste

em amparar o funcionário, na sua velhice, pondo-o ao abrigo das necessidades materiais. A aposentadoria, geralmente calculada em função da retribuição global efetiva em proporção legalmente determinada, é devida à idade prevista pelos textos legais ao fim do serviço regular. Todos estes elementos são interdependentes e os liames entre eles existentes saltam aos olhos. Sua separação revela-se, afinal de contas, como uma cisão artificial de um conjunto cujos sucessivos estágios exigem sejam concebidos e analisados sob a ângulo de sua *unidade fundamental* plenamente valorizada pelo critério da "carrière".

Meios institucionais da administração do pessoal *Generalidades*

Durante muito tempo, apenas se percebeu a necessidade de uma infraestrutura estável incumbida da gestão da função pública, tanto vale dizer, da administração geral,³ quanto da gestão interna.⁴ Efetivamente, a função pública aparecia como um fator menor e subalterno, quanto ao protagonismo ou seu papel no Estado.

Os primeiros esforços de reforma visaram, sobretudo, ao saneamento do ponto de vista da probidade, bem como à impugnação da arbitrariedade. Cogitava-se mais, no século XIX, da luta contra a corrupção sem ligar demasiada importância aos elementos objetivos da política de pessoal — um dos fundamentos dessas medidas.

Em consequência, se a noção do serviço administrativo do Estado evoluiu progressivamente no sentido do

merit system o cuidado de assegurar o acesso das pessoas capazes e a eficiência do serviço não puderam ser garantidos por ausência de critérios objetivos para tal fim expressamente estabelecidos. O único elemento de que se cogitava era o do recrutamento, — fase inicial ou estágio inicial — todos os demais elementos (admissão, movimentação, promoção, etc...) havendo sido deixados de lado, marginalizados; quanto às modalidades de recrutamento, partia-se, o mais das vezes, dos modelos orientados segundo os exemplos do ensino superior.

Quanto aos outros estágios do serviço, procedia-se por meio de improvisações ou de empréstimos efetuados sem obediência a diretrizes gerais, de modelos freqüentemente peremptos, recorrendo-se, por vezes, a métodos totalmente obsoletos (désuètes). Os fatores sócio-psicológicos, e, sobretudo o elemento da motivação individual e coletiva, assim como a influência do ambiente (*environnement*, *eco-sistema*) eram fatalmente negligenciados.

Reunião dos dados

Os países em desenvolvimento ressentem-se cruelmente da ausência das informações básicas de que têm extrema necessidade, assim como dados estatísticos relativos a múltiplos problemas, dentre outros: a implantação do sistema da função pública; estimativa das necessidades — qualitativas e quantitativas — em pessoal, da administração pública; os sistemas e técnicas para o recrutamento e a formação dos funcionários de todos os níveis; os problemas referentes às aptidões

exigidas no setor público, correlacionadas com o setor privado; o sistema de retribuição do pessoal; o custo real da função pública e sua distribuição; as modalidades de aperfeiçoamento etc. Na ausência de tais dados — a serem captados por meio de questionários e rigorosamente mantidos em dia — não é possível elaborar um sistema de carreiras, cuja inspiração e modelo devem ser determinados (V. *Les Services Centraux...* op. cit. p. 10, II). A coleta e armazenagem das informações indispensáveis devem, portanto, ser tidas como prioritárias.

Técnicas

Além da contribuição de tais dados, cabe praticar certas técnicas a fim de adaptar o critério estabelecido às exigências específicas do país em apreço. Trata-se, neste sentido, de estudar a tecnicidade própria de uma política abrangente de carreiras compreendendo, em particular, o esforço de planejamento, de formação e da gestão. É neste sentido que, por exemplo, nos países anglófonos prevê-se a atuação dos *Career Development Officers* junto das Comissões do Serviço Público (Os DASP locais...) bem como organismos específicos de aperfeiçoamento administrativo; os projetos de aperfeiçoamento dos futuros treinadores (*training of trainers*) prevêem a preparação ou formação de especialistas de formação, eles próprios formados para tal fim, o que — supondo-se realizado de maneira apropriada — poderia marcar uma modernização da obra de aperfeiçoamento com relação aos modelos existentes. Vários métodos tendem a realizar uma modernização administrativa, corrente e a longo prazo,

das carreiras, e todo projeto tendendo a desenvolver os métodos, as técnicas e os procedimentos referentes à gestão dos negócios de pessoal na administração pública deveria, no interesse de assegurar sua eficácia, ser vinculada aos estudos da política de carreira e do regime de gestão da função pública.

Órgãos

Uma política de carreira não é possível se faltam serviços de pessoal incumbidos da realização desta política e devidamente equipados e localizados na hierarquia administrativa.

A experiência demonstra a necessidade de tais serviços centrais planejadores, promotores, coordenadores, catalizadores e controladores das respectivas ações. A tendência à criação de tais órgãos ou serviços é geral, no mundo de nossa época, quaisquer que sejam os modelos adotados, sejam, por exemplo, serviços de estado-maior, encarregados da execução geral das medidas relativas à administração pública e tendo, em primeiro lugar, uma missão consultiva consoante o exemplo francês; ou, ao contrário, uma "super-direção" do pessoal correspondendo às tendências britânicas (Projeto Fulton de 1968), quer seja ela unitária e colegiada, conforme o modelo dos Estados Unidos da América do Norte, ou pluralista e distribuída entre um órgão colegiado e um outro frequentemente hierarquizado (Les Services Centraux... op. cit., pp. 35 e sgts). Estes serviços de pessoal são freqüentemente ou quase sempre incumbidos de arranjos menores no domínio dos assuntos correntes de pessoal, e por vezes,

mesmo, do equipamento material de "bureau", ao invés do estabelecimento e realização de uma verdadeira política do emprego público, de uma "política de pessoal". São, por vezes, supercentralizados e, conseqüentemente, isolados dos serviços "ministeriais" ocupando-se, também, de uma série de operações relativas aos assuntos de pessoal. Uma centralização à *outrance* e uma rígida separação dos demais órgãos administrativos centrais ameaçam criar uma situação em que se planeja no vácuo e onde a atuação do serviço central especializado, sem laços estabelecidos com outros serviços e com o mundo exterior, pode, de antemão, condenar a política em questão. Os estudos tendo como finalidade o exame crítico das estruturas, da organização, da localização na hierarquia, do papel e da missão dos órgãos centrais da administração de pessoal nos países em desenvolvimento devem, portanto, ser estreitamente integrados com os concernentes à política de carreira e devem, em particular, compreender a análise dos problemas essenciais, a saber:

- I) Caráter e amplitude da missão supra-departamental do órgão central de gestão, em particular no concernente à sua competência na tomada de decisões.
- II) Especialização profissional de seu pessoal e existência de aperfeiçoamento neste sentido.
- III) Participação do pessoal interessado na gestão de seus negócios, modalidades e maneiras de ser desta participação.

IV) Distribuição das funções, no quadro da administração do pessoal, entre este serviço supra-departamental e outros órgãos.

V) Natureza das relações do mencionado serviço com os outros órgãos centrais e periféricos.

VI) Natureza de tais relações com o exterior (em particular com as instituições de ensino).

VII) Existência nos níveis inferiores da hierarquia de órgãos subordinados ao serviço supra-departamental da administração do pessoal.

III — NOTAS

1) Ocorrendo o perigo de mal-entendido ou equívocos semânticos, o exato sentido do critério de "carreira" merece ser esclarecido: *Etimologicamente* corresponde à idéia do movimento no decorrer do período durante o qual um cargo ou emprego é exercido; trata-se, por conseguinte — como se afirmou — de um processo dinâmico, de passagens sucessivas de um estágio do serviço para outro. *Logicamente* este critério parte de uma concepção de continuidade do serviço, ao contrário de um engajamento provisório, temporário, exercido esporádica ou intermitentemente, ou a título secundário, — por exemplo, acumulando-o com outros encargos, tarefas, atribuições, fora da função pública. *Psicologicamente* valoriza-

za-se, no caso, a idéia da vocação inicial para a função pública, a dedicação ao serviço. Do ponto de vista *sócio-econômico* impõe-se considerar o fator do engajamento a título profissional, o que situa o problema em uma dimensão peculiar, presume uma formação específica, consoante a educação geral, e se vincula a um aperfeiçoamento periódico decorrente da educação permanente como segmento da educação dos adultos. Surgem, destarte, responsabilidades profissionais de ordem deontológica, com rejeição das concepções do amadorismo e da improvisação da formação profissional rotineira. Em hora não se trate de uma inevitável peculiaridade do referido critério — levado ao extremo —, ele corresponde a um serviço profissional permanente, quicá um engajamento para vida inteira, na hipótese em que as modalidades estatutárias e da gestão dos problemas do pessoal administrativo possibilitarem a manutenção da vocação do funcionário, assegurando-lhe condições morais e materiais que o condicionem.

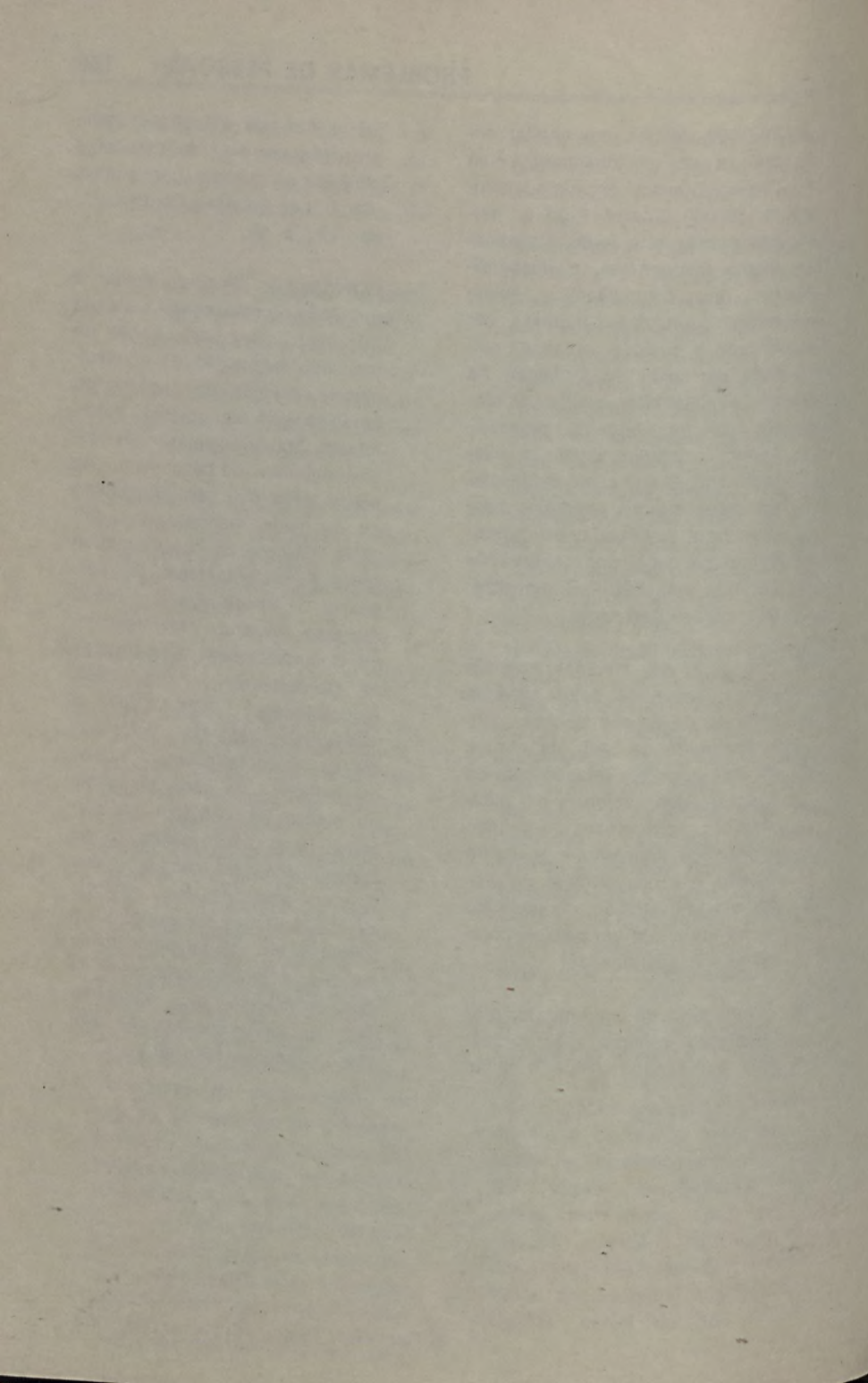
2) A educação de um trabalhador competente constitui, dentre todos, o mais dispendioso investimento, sobrecarregando, pesadamente, a economia nacional. A título de ilustração pode-se citar P.F. Drucker (*The Effective Executive*, New York, 1967, p. 5) segundo o qual a educação de um Ph.D. em ciências naturais custa, por exemplo, nos Estados Unidos, cerca de 100.000 a

200.000 dólares em capital social; a de um diplomado num "college" custa, aproximadamente, 50.000 dólares. Para os países pobres este fardo é praticamente insuportável; o desperdício das competências, sejam quais forem, deve, portanto, ser evitado a qualquer preço. O cálculo do custo da formação de um administrador qualificado ainda não foi efetuado; provavelmente, o aludido custo é bastante alto. O alto custo evidenciado pelos citados exemplos bastaria para justificar o estabelecimento de condições capazes de garantir uma razoável amortização dessas despesas.

- 3) "Conjunto das medidas tomadas pelo governo, ou pelos serviços centrais da função pública, com a finalidade de gerir os cargos ou empregos em relação com as necessidades nacionais em mão-de-obra, as diretrizes da política econômica, financeira e social do Estado, e a necessidade de prover a administração, de imediato ou no futuro, de um pessoal competente e qualificado".
- 4) "Tratamento do conjunto dos problemas da administração do pessoal em serviço desde o início

até o fim dos vínculos"; administração corrente do pessoal e conjunto de medidas quotidianas. Cf. *in* Les Services Centraux... op. cit., p. 9).

- 5) **FORMAÇÃO:** "Pode-se definir a *formação* no seu sentido mais geral, como uma transformação do indivíduo (aquisição de conhecimentos, adoção de atitudes ou aprendizagem de gestos), determinada pela transmissão de novos conteúdos de pensamento, de novos princípios de julgamento ou de novas maneiras de agir"
P.H. Giscard, *in* "La Formation et le Perfectionnement du personnel d'encadrement", apud Jacques Ardoino, "Management ou Commandement, Participation et Contestation", Paris, 1970, Fayard-Mame.) **FORMAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO:** "Entre *formação* e *aperfeiçoamento* cabe estabelecer uma certa distinção, ao menos de princípios: a *formação* é o desenvolvimento de capacidades novas, enquanto que o *aperfeiçoamento* é a melhoria das capacidades em exercício. A *formação* e o *aperfeiçoamento* do pessoal constituem processos de desenvolvimento das capacidades, dos conhecimentos das aptidões e atitudes (Op. cit.)



A Administração sob as Condições de Descentralização e de Participação dos Cidadãos

Adam W. Herbert

Da Universidade Estadual e Instituto Politécnico da Virgínia

Tradução de Vera D. G. Côrtes

Fonte: Public Administration Review, n.º Especial, out. 1972

Durante a última década houve um aumento significativo dos pedidos e propostas em favor de uma maior descentralização governamental e de uma maior participação dos cidadãos na elaboração e execução das diretrizes do poder público. Os defensores de um ou outro aspecto dessas propostas são encontrados numa miríade de grupos e pessoas, que vão desde a Casa Branca, diversos líderes parlamentares e candidatos presidenciais, até grupos separatistas e do "Poder Negro", organizações conservadoras de brancos, numerosos intelectuais e entidades profissionais como o *Social Welfare Workers Movement* (Movimento de Assistentes Sociais) e o *Teachers for Community Control* (Professores Pró Controle Comunitário). Ante um apoio tão diversificado e aparentemente em expansão, não é mais possível que o po-

tencial para concretização de alguma espécie de participação mais formalizada dos cidadãos no processo de formulação de diretrizes governamentais seja ignorado pelos administradores públicos ou pelas escolas profissionais em que são treinados, nem tampouco podem ser ignoradas as implicações administrativas dessa participação.

É claro que será difícil predizer com exatidão o papel que os cidadãos realmente desempenharão ou o limite final de sua participação no processo de formulação de diretrizes governamentais. Não obstante, é necessário examinar os desafios administrativos em potencial decorrentes de diferentes graus de participação dos cidadãos e de descentralização administrativa. Deve-se fazer um esforço no sentido de

prever alguns dos problemas, possibilidades, opções e benefícios que se poderão apresentar aos administradores públicos em decorrência do movimento em direção a uma maior participação dos cidadãos nos processos administrativos do governo. Este ensaio procura identificar e examinar algumas consequências possíveis da maior participação dos cidadãos na formulação de diretrizes oficiais e explorar a significação dessas novas orientações para escolas de administração pública.

Como seu título indica, esta análise está focalizada em descentralização administrativa e participação dos cidadãos. Descentralização administrativa se refere, de uma forma geral, à delegação de autoridade de níveis superiores para níveis inferiores dentro de uma organização.¹¹ Obviamente, descentralização não pressupõe nem implica participação dos cidadãos. Entretanto, os governos podem descentralizar a fim de facilitar tal participação. Na verdade, como sugere Hallman, os governos descentralizam por duas razões: (a) para alcançar maior eficiência, ou (b) para estabelecer melhores relações com os cidadãos¹⁶ (pág. 8). Preocupamo-nos aqui com a descentralização nesse último sentido. Especificamente, usando a concepção de Eisinger de partilha de controle, nos referimos às implicações administrativas da descentralização de "órgãos municipais nos quais a autoridade para tomar decisões sobre diretrizes referentes a níveis de serviço e padrões administrativos gerais é partilhada por burocratas profissionais, ocupantes de cargos eletivos e representantes dos

cidadãos de áreas (distritos*) ou grupos determinados"⁷⁸, (pág. 38). Essa orientação aparece com a maior clareza quando se consideram os quatro níveis possíveis de descentralização identificados por Hallman: 1 controle central absoluto sobre tomada de decisões dentro do programa do distrito; 2 controle, misto, com predominância do centro; 3 controle misto, com predominância do distrito; e 4 controle efetivo total no nível distrital¹⁶ (pág. 21). Este ensaio focaliza essencialmente o segundo e o terceiro níveis tais como descritos acima. A decisão de focalizar o segundo e o terceiro níveis está baseada no julgamento de valor de que é necessária uma mudança do sistema primordial contemporâneo de prestação de serviço público — Nível 1, ou Modelo de Intercâmbio de Schmandt¹²⁵ — e na crença de que a implementação da etapa quatro está longe demais, na maioria das cidades com população superior a 50.000 habitantes, para ser diretamente objeto de nossas preocupações imediatas.

Foi preparada uma relação de obras recentes que poderiam ser úteis a administradores públicos para compreenderem o fenômeno da participação dos cidadãos e questões correlatas. Conquanto várias referências não sejam feitas neste trabalho, as obras foram incluídas na relação para fins de estabelecimento de currículos, a fim de servir de útil ponto de partida para a implementação de algumas das ori-

* O termo *distrito* é usado nesta tradução em lugar de "neighborhood"; poderiam ser igualmente usados os termos *bairro*, *vizinhança* e outros análogos, mas o importante é considerar que com ele o autor se refere a uma área administrativa específica, de tamanho urbano limitado. (N.T.)

entações didáticas aqui mencionadas e para o estudo em profundidade do processo de participação. Não se faz aqui qualquer tentativa de examinar ou resumir os muitos argumentos apresentados nessas obras em apoio do conceito de participação dos cidadãos; isso foi feito, com muita eficiência, em outra parte deste simpósio. O presente ensaio parte da premissa de que a ampliação de tal participação na formulação de diretrizes governamentais é essencial, se não inevitável, e tentou-se nele aquilatar as implicações dessa circunstância sob uma perspectiva administrativa. São os seguintes argumentos básicos em torno dos quais foi elaborado este ensaio:

- A participação dos cidadãos nos aspectos administrativos dos negócios públicos pode ser essencial para neutralizar os sentimentos de irremediabilidade, frustração, impotência e amargura que se tornam cada vez mais evidentes nos Estados Unidos. 2 9 10 19 27 45 52 57
- Para que se possa dar respostas adequadas às necessidades sociais que se estão expandindo rapidamente, é preciso desafiar os valores e crenças administrativos tradicionais a respeito de eficiência e da necessidade de hierarquia.
- Conquanto a eficiência tenha de continuar sendo uma variável importante na determinação das diretrizes governamentais, é agora necessário definir eficiência de forma tal que se incorpore mais plenamente na definição a percepção

que têm os cidadãos da eficácia dos programas.

- Os incômodos pessoais e profissionais que a maior participação dos cidadãos pode causar para os administradores públicos, funcionários do governo e os próprios cidadãos participantes são preços que se tem de pagar na busca de um governo mais receptivo e mais eficiente.
- O maior desafio aos administradores públicos que estejam trabalhando dentro de um esquema de participação residirá na identificação e equilíbrio das necessidades e exigências dos cidadãos em relação às necessidades e exigências sócio-emocionais, potencialmente conflitantes, dos servidores públicos, ocupantes de cargos eletivos e superiores administrativos.
- As escolas de administração pública deveriam começar imediatamente a efetuar as modificações necessárias para assegurar que seus currículos produzirão formandos capazes de operar dentro de esquemas de participação.

Perspectivas para a Sociedade e a Burocracia norte-americanas

Em uma nação democrática, pareceriam à primeira vista desnecessários os debates sobre a factibilidade e a utilidade da participação dos cidadãos na formulação de diretrizes governamentais, pois é claro que muitos cidadãos — individualmente ou em grupos de pressão — têm participado

consistentemente do processo governamental norte-americano em todos os níveis. ⁴⁰ Assim, por exemplo, as pessoas indicadas para funções administrativas ou comissões importantes são freqüentemente alvo de avaliação por muitos dos grupos cujos interesses ou bem-estar poderão afetar servindo naquelas posições. Além disso, ocasionalmente se solicita o conselho de grupos interessados ou indivíduos selecionados (inclusive consultores) com respeito ao desenvolvimento de programas ou formas de operação e ao estabelecimento de novas providências regulamentadoras governamentais. De quando em vez são também realizadas audiências públicas de maneira a possibilitar aos cidadãos manifestar suas reações ou críticas a atividades governamentais.

Essas formas de participação, ou outras semelhantes, servem apenas para tornar menos clara a questão da participação. Elas não indicam quem são os grupos e indivíduos participantes ou quem não está autorizado a participar. Elas não refletem as restrições impostas à participação nem indicam a amplitude ou alcance real que se procura conseguir para essas contribuições. Na verdade, embora alguns possam argumentar que a participação dos cidadãos é um aspecto já firmado da administração pública, tanto na teoria como na prática, tem-se evitado de forma consistente e sistemática a democracia participativa quando relacionada com operações burocráticas governamentais, ⁵³ exceto nos casos em que a cooperação ou o apoio do grupo interessado era essencial para favorecer os interesses do

órgão em pauta. ⁴⁸ Em pouquíssimos casos os administradores públicos aceitaram de bom grado o conceito de que os cidadãos deveriam ter voz significativa nas atividades administrativas do governo.

É indiscutível a ênfase historicamente dada à participação dos cidadãos nos assuntos políticos e legislativos, por contraposição aos assuntos administrativos. Inicialmente, a nação era controlada em virtualmente quase todos os aspectos por uma oligarquia de ricos proprietários. Esse controle foi sendo gradualmente erodido à medida em que o princípio do "governo pelo homem do povo" se concretizava nos níveis local, estadual e nacional. Simultaneamente, a luta em favor da extensão do direito de votar e ser votado a outras pessoas além dos proprietários do sexo masculino e de cor branca teve êxito e prosseguiu na década dos 70. Também de importância especial, sob o ponto de vista histórico, foi o movimento no sentido de aumentar a participação dos cidadãos no processo legislativo de governo, através do emprego de instrumentos como iniciativa popular, *referendum*, destituição pelos eleitores de autoridades eleitas e o preenchimento de grande número de cargos administrativos por eleição popular. O cidadão estava assim capacitado a fazer e revogar leis, a eleger a maioria das autoridades públicas e a declará-las impedidas.

No pensamento de muitos reformadores governamentais, começando nos fins do século passado e estendendo-se até a década de 1940, essa ampla participação dos cidadãos em assun-

tos governamentais levou a "máquinas" políticas, ineficiência e governos orientados para interesses especiais (essencialmente de imigrantes e moradores urbanos de baixo nível de renda). A reação a essas "deficiências" se manifestou sob a forma de esforços para fortalecer o presidente, reduzir o número de cargos administrativos eletivos, exigir promoções por merecimento e nomeações através de exames objetivos, reduzir o número de autoridades eleitas e ampliar a ênfase na eficiência das operações governamentais 12, 61. A fundamentação para essas "reformas" parecia ser a de que a manutenção de um governo eficiente só poderia ser garantida através de uma mudança para formas ou procedimentos governamentais que criassem oportunidades para que os cidadãos "com espírito público" pudessem administrar os negócios do governo. 60 Ironicamente, poucos levantaram dúvidas sobre o fato de que essas modificações na verdade serviam aos interesses dos cidadãos "com espírito público", que tomaram o controle governamental até então exercido por aquelas máquinas políticas que cortavam os moradores urbanos de baixo nível de renda supostamente "com espírito egoísta". 62

Desde a implementação dessas "reformas" políticas e administrativas, os administradores ficaram ainda mais isolados da participação formal dos cidadãos em suas atividades, 31 exceto quando a participação sob alguma forma era considerada como sendo do interesse do administrador. O profissionalismo atingiu um nível de preeminência que atualmente rivaliza com

o interesse público. 8 O profissional sabe o que melhor atende aos interesses do cidadão. Seu treinamento e experiência, combinados com novas tecnologias administrativas e técnicas de análise, lhe dão uma visão e uma perspectiva que supostamente transcendem os interesses de grupos determinados na busca do "bem comum". 22 Como resultado, não há necessidade alguma, dizem-nos, de *permitir* que cidadãos desinformados, orientados egoisticamente e com uma visão míope das questões se tornem obstáculos ao funcionamento eficiente e bem sucedido do governo. Quando os cidadãos votam, eles agem no nível de participação correspondente à frase "governo pelo povo"; quando se *necessitar* dos cidadãos por alguma outra forma, eles serão chamados.

O atual impulso no sentido da participação dos cidadãos nos assuntos administrativos do governo deve conseqüentemente ser considerado como um afastamento importante das concepções tradicionais do papel *apropriado* dos cidadãos no processo governamental. 53 Embora tenhamos aceito, como indicado acima, a idéia de que autoridades eleitas e programas governamentais devem ser submetidos ao exame e à aprovação do público, o administrador tem sido excluído dessa prestação de contas obrigatória. A importância do movimento pela participação pode ser a de que ele representa uma tentativa de fechar o círculo de receptividade governamental. Ele abrange a idéia de que, tal como as autoridades eleitas e os programas governamentais em geral, os administradores profissionais não mais estão

acima das vozes e exigências do povo. Ele representa um esforço para equilibrar melhor a eficiência e a especialização administrativas com os sentimentos, desejos e necessidades perceptíveis dos cidadãos à medida em que os programas oficiais vão sendo executados.

Administração Pública: Avaliação de Ideologia e Direção

Em um número recente da "Public Administration Review, Thomas W. Fletcher, então administrador da cidade de San Jose, Califórnia, observou que:

"A participação dos cidadãos chegou para ficar. Temos de reconhecer que isso significa que de agora em diante temos de partilhar as decisões importantes que tomamos na medida em que afetam as vidas de todas as pessoas que vivem em nossa comunidade. E uma vez que encaremos realisticamente esse problema e provemos aos cidadãos e a nós mesmos que estamos falando sério, serão eliminadas as confrontações que constituem um começo natural desse processo" 163 (pg. 16).

Embora tal orientação administrativa pareça agora especialmente apropriada, é significativo que muitos administradores profissionais continuam a se aferrar firmemente às teorias mais tradicionais de organização administrativa e prática burocrática. Essas teorias tradicionais, que ressaltam o que Redford denominou de "democracia por cima", 34 estão baseadas em quatro conceitos essenciais: (a) *integração* — as unidades da administra-

ção deveriam estar vinculadas numa linha única de responsabilidade que sobe até o chefe principal; (b) *hierarquia* — a responsabilidade seria imposta pelo uso do poder através dos sucessivos níveis, cada um controlando o nível imediatamente inferior; (c) *legalidade* — as normas estabelecidas nos níveis superiores da hierarquia orientariam a ação dos indivíduos em todos os níveis subordinados; e (d) *supremacia política* — a administração deveria estar subordinada à direção e supervisão políticas, exercidas através da lei e da supervisão hierárquica. 34 (pg. 7).

Essa caracterização das operações burocráticas oficiais omite muitos dos inconvenientes das operações governamentais tais como descritos por Pfiffner e Sherwood em seu conceito de "revestimentos" 36 (pgs. 16-32). Não obstante, ela identifica muito da sabedoria convencional que continua a guiar o pensamento de um grande número de administradores. Ela resalta em especial os princípios de que: (a) as diretrizes deveriam ser estabelecidas no topo da estrutura institucional hierárquica e transmitidas para baixo; e (b) os administradores estão subordinados a autoridades eleitas que têm a responsabilidade de estabelecer as diretrizes. Um terceiro princípio de considerável importância, embora não identificado explicitamente acima, é o da necessidade da obediência burocrática a padrões de eficiência, neutralidade e economia na prestação de serviços públicos.

Embora essa sabedoria convencional tenha sido posta em dúvida por

diversos autores de obras sobre administração de empresas — McGregor 110 Argyris, 65 Likert 104 e Ben- nis 3 — os administradores públicos, de uma forma geral, não se impressionaram com os argumentos dos que criticam a hierarquia e a eficiência. Wilcox, por exemplo, retrucou que:

“Os pensadores “participativos” rejeitam as medidas tradicionais de eficácia, economia e eficiência como irrelevantes para a avaliação de organizações. Eles consideram a consecução dos valores desejados nas relações entre as pessoas como a única medida pertinente. Porém é a eficácia relativa das organizações, medida em termos convencionais e em proporções de insumo-produção que influenciam fortemente a qualidade da reação de uma sociedade aos desafios da mudança”. 59 (pg. 62).

Conquanto tal atitude possa ser utilizada como forma de fuga temporária à realidade de que as principais mudanças administrativas no sentido de uma participação maior são altamente necessárias, e talvez inevitáveis, ela não toca nos argumentos que são de fato apresentados pelos pensadores Participativos.

Os propugnadores da administração participativa estão perfeitamente conscientes da necessidade de eficiência e liderança administrativa nas operações burocráticas e não objetam a elas *per se*. O que procuram é encorajar uma administração mais humana e uma definição mais precisa e realista de eficiência e finalidade organizacio-

nal 3. Eles se perturbam com o fato de que a eficiência tem sido usada como um biombo por trás do qual os administradores muitas vezes se recusam a lidar com problemas importantes ou considerar as implicações humanas de suas diretrizes. White ilustra esse ponto com seu exemplo de que “se o cliente parece necessitar de mais recursos ou “insumo” para o tratamento do que a solução do seu caso representa como unidade de “produção” da organização, ele simplesmente não será tratado. Tratá-lo seria “ineficiente” 58 (pg. 36). Os pensadores participativos dizem que a eficiência precisa ser definida não apenas em termos de produção por chefes “neutros”, mas também pela forma como o servidor e a clientela vêem tanto as necessidades como a produção. Como isso não foi feito antes, a eficácia relativa de muitos órgãos oficiais em áreas sociais tem sido tão pequena que agora são necessárias medidas corretivas urgentes tais como a participação dos cidadãos. 46

A Nova Administração Pública

Os opositores mais articulados da ideologia tradicionalmente autoritária de administração pública se encontram num grupo dentro da profissão que começou a desafiar aqueles valores sob o rótulo de “Nova Administração Pública”. 146 157 Eles argumentam que “as atuais tensões sociais indicam a necessidade de uma “correção a meio-caminho” nas normas de administração pública, uma correção destinada a aumentar a capacidade do governo de satisfazer as necessidades de todos os cidadãos. A equidade so-

cial é a correção a meio-caminho que se requer, basicamente porque a desigualdade é uma das características sociais, econômicas e políticas mais cruciais de nossa época". 141 (pg. 2). Frederickson 141 (pg. 3) identificou os seguintes requisitos como sendo os ingredientes essenciais da ética da equidade:

- o reconhecimento de que a neutralidade administrativa de valores é improvável, talvez impossível e certamente não desejável;
- um serviço público é um bem público geral que comumente pode ser bem ou mal executado;
- independentemente de quão bem ou mal são executados, os serviços públicos prestados de forma geral variam no impacto que produzem em seus recipientes;
- as variações do impacto de serviços públicos tendem a espelhar o *status* social, econômico e político, isto é, serviços de melhor qualidade vão para os de *status* mais elevado;
- o administrador público está moralmente obrigado a se opor a essa tendência;
- a equidade na prestação de serviços, até onde possa ser calculada, deve ser um dos padrões pelos quais é julgada a "bondade" de um serviço público;
- as variações que se afastassem da equidade deveriam dirigir-se sempre no sentido de fornecer mais

e melhores serviços àqueles em circunstâncias sociais, econômicas e políticas inferiores; e

- o isolamento de administradores e órgãos públicos em relação à responsabilidade política ou administrativa não contribui para a equidade.

Fazendo-se um contraste entre essa ética de administração proposta e as normas administrativas tradicionais descritas anteriormente, torna-se claro que elas estão em conflito no que se refere ao papel do administrador dentro de um órgão público. As diferenças mais notáveis são as de que a Nova Administração Pública: a) não dá ênfase à eficiência como um objetivo administrativo que transcende as conseqüências sociais e psicológicas das atividades públicas; b) insiste para que os administradores públicos assumam atitudes políticas quando forem necessárias para garantir que se esteja alcançando a equidade social através de seus programas e; c) insiste em que os administradores aceitem a impossibilidade de uma neutralidade de valores na execução de suas tarefas. Em resumo, o administrador é visto como um agente de mudanças, que trabalha essencialmente para garantir "a redução do sofrimento econômico, social e psicológico e a melhoria das oportunidades de vida para aqueles dentro e fora da organização" 145 (pg. 32).

As reações dos administradores profissionais a essas propostas têm variado enormemente. Em um número recente, tipo simpósio, de "Public Ma-

nagement", 157 alguns administradores urbanos manifestaram seu firme apoio à orientação defendida pelo grupo da Nova Administração Pública. Outros fizeram fortes objeções às mudanças operacionais e de valores propostas, argumentando que a Nova Administração Pública: I - presume que os administradores públicos dispõem de mais poder do que realmente têm para efetuar modificações; II - é demasiado teórica em sua orientação; III - é demasiado idealista; IV - está pedindo que os administradores violem o "império da lei"; V - está propondo mudanças de valores que, se adotadas, levariam a graves conflitos entre diversos grupos de cidadãos; e VI - está propondo modificações nas práticas administrativas que poderiam levar a algo "parecido com anarquia".

Independentemente do aspecto de validade, se um número substancial de administradores endossa esses argumentos contra a posição da Nova Administração Pública, será muito pequeno, a curto prazo, o potencial para implementação dos ingredientes da equidade sugeridos por Frederickson (e portanto, de um governo mais receptivo). De fato, sem uma mudança em direção a uma maior participação dos cidadãos, as previsões têm de ser pessimistas quanto à possibilidade de atrair grande número de administradores profissionais para a luta pela equidade. Para a maioria, o preço da aceitação parecerá alto demais. Isto é, as recompensas pessoais a serem derivadas da defesa de tal linha de ação provavelmente não equivalerão ao preço potencial previsto. Isso é sobretudo verdadeiro se os administra-

dores relacionarem ameaças ao emprego com um engajamento na orientação da equidade, como ocorreu no simpósio da "Public Management" acima referido. Temos de ser realistas quanto ao fato de que hoje em dia poucas pessoas estão dispostas a seguir qualquer linha de ação que sintam que põe em risco seus empregos.

A despeito dessa estimativa pessimista, um número crescente de administradores públicos não teria dificuldade em reconhecer a necessidade de um governo mais receptivo e maior igualdade social. Há, dentro da profissão da administração pública, um desejo de servir ao interesse público, embora poucos administradores sejam "proativos" no sentido descrito por Harmon¹⁸ e muitos não definam as necessidades da sociedade da mesma forma por que o faz o grupo da Nova Administração Pública. Com a combinação certa de preocupação pessoal, apoio e exigências vigorosos, os burocratas podem se tornar agentes de mudanças eficazes na busca de um governo que seja mais receptivo às necessidades de todos os cidadãos. O desafio reside em forçar essa reorientação em atitudes, valores e práticas. Atualmente a descentralização e a participação dos cidadãos oferecem a melhor esperança de se criar o impulso político e administrativo necessário para se atingir os objetivos de equidade e de maior receptividade governamental, enquanto simultaneamente sejam atendidas as condições da sociedade e as necessidades humanas mencionadas anteriormente neste trabalho.

*Implicações Administrativas
da Descentralização e da
Participação dos Cidadãos*

Dadas a onipresença dos valores e perspectivas administrativas tradicionais e as reservas que os termos "participação dos cidadãos" tendem a evocar entre os administradores profissionais, parece agora essencial que se faça algum esforço para situar o conceito de descentralização-participação dos cidadãos em uma perspectiva organizacional mais realista. Embora a exposição abaixo possa não alterar as prevenções administrativas tradicionais, ela indicará que as dificuldades e os desafios que uma maior participação dos cidadãos apresentará aos administradores públicos não significam, por definição, caos ou ineficiência.

Há várias formas possíveis de encarar a questão que poderiam ser adequadamente usadas para identificar as implicações administrativas da descentralização tal como aqui definida. Hallman, por exemplo, se concentrou em orçamento, pessoal, compras e diretrizes para execução de programas.¹⁶ Frederickson sugeriu um conjunto muito mais amplo de categorias de avaliação para essas análises. As categorias que propõe são: (a) processo distributivo, (b) processo integrativo, (c) processo de intercâmbio fronteiriço e (d) processo sócio-emocional.¹⁴ Para nossa finalidade, três títulos amplos serão utilizados. Tomando emprestado a Frederickson, examinaremos os processos sócio-emocional, integrativo e de intercâmbio fronteiriço. Exceto onde se indi-

car diversamente, nos referiremos ao administrador regional, isto é, ao administrador que se encontra mais próximo da linha de fogo das operações do dia a dia e por isso o que é mais afetado em suas atividades pelas consequências da maior participação dos cidadãos.

Deve-se observar que alguns dos projetados benefícios, tendências, dificuldades e desafios apresentados abaixo são meramente especulativos, enquanto que outros se baseiam em experiências específicas no nível comunitário, nos setores de programas de ensino e de ação comunitária. Além disso, várias avaliações recentes trataram especificamente de diversos aspectos da receptividade governamental ou participação dos cidadãos sob uma perspectiva administrativa e ajudaram na formulação dessas projeções 16 20 29 30 42 44 54 63 93 100 103 106 125 153. Encontram-se também várias implicações administrativas em avaliações de experiências específicas de descentralização no campo do ensino. 85 88 89 91 96 126 134 156. Devido ao conflito que cercou o Programa de Ação Comunitária (PAC) e aos níveis de participação efetivamente alcançados em muitas cidades, algumas avaliações dos resultados de PACs também foram úteis. 77 100 114 116 117 119 129 135.

Processo Sócio-emocional

É preciso levar-se em consideração os efeitos da participação dos cidadãos sobre os funcionários de um órgão público ao se pesar as consequências administrativas de tal parti-

cipação. O processo sócio-emocional se refere à natureza das relações entre as pessoas — conflito, franqueza, confiança e cooperação — dentro da organização, com ênfase sobre o indivíduo e sobre o grupo. É nesse terreno que os administradores regionais provavelmente encontrarão alguns de seus mais complexos problemas. As projeções a seguir indicam dificuldades e problemas administrativos importantes associados com descentralização, participação dos cidadãos e controle de distrito:

- podem levar a grandes conflitos entre profissionais e cidadãos a respeito de orientação e implementação de programas;
- podem levar a uma ênfase maior de sindicalização do funcionalismo para neutralizar esses conflitos, ou seja, maximizar a posição do servidor em qualquer situação de conflito;
- podem desencorajar a franqueza dentro da organização devido a que os servidores entendem a participação dos cidadãos como uma ameaça pessoal a eles próprios;
- podem levar a divisionismo interno devido à formação de grupos de servidores que se colocam a favor ou em oposição da colaboração com os cidadãos em busca de um governo mais receptivo;
- podem levar a sentimentos de paranóia no meio de alguns servidores devido à sensação de

que tanto os cidadãos como os administradores estão "olhando por cima de seus ombros" (perspectiva profissional, ao contrário da pessoal referida acima);

- podem desencorajar algumas pessoas de procurar empregos públicos devido às pressões que os cidadãos poderiam exercer sobre elas;
- podem levar a um aumento do número de servidores que deixam o serviço público devido às pressões que a descentralização (como empregada aqui) traria consigo.

Por outro lado, é possível projetar os seguintes benefícios administrativos decorrentes da descentralização:

- pode minimizar a responsabilidade perante seus pares (no grupo profissional);
- pode encorajar mais pessoas com espírito de servir os cidadãos a procurar empregos no serviço público;
- pode tornar os empregos no serviço público mais atraentes e estimulantes para aqueles que atualmente os consideram como rotineiros, maçantes e sem vida;
- pode estimular os servidores a ter maior compreensão, dar mais valor e sentir mais dedicação em relação a um atendimento mais efetivo das necessidades humanas às quais o governo está res-

pondendo ou devia estar tentando responder;

- pode abrir canais de comunicação entre os servidores devido à necessidade de esforço e dedicação comuns às tarefas tal como definidas.

A forte oposição dos professores à descentralização nas escolas em Nova York (vide Marilyn Gitell) indica a possibilidade de um desafio administrativo e uma reação de servidores a esforços de descentralização que permitam aos cidadãos "intrrometer-se" no território proibido do profissional 135 89 96 87 122. Em muitos casos os cidadãos exigirão mudanças nas operações e valores governamentais em vigor, algumas das quais são contrárias ao que os profissionais entendem ser de seu interesse. Como Roberts indicou em seu estudo do esforço de descentralização nas escolas em Nova York, "se está pondo em questão teorias de seleção de professores, qualificação, exercício do magistério, métodos e currículos — na verdade toda a ideologia profissional" 122 (pg. 117). Os profissionais na cidade julgaram essas posições ameaçadoras e, por via de consequência, totalmente inaceitável o conceito de descentralização. O administrador pode ser apanhado no meio desse tipo de luta, principalmente quando há um conflito visível entre as necessidades ou desejos dos cidadãos e as exigências dos servidores relativas à manutenção ou melhoria de suas posições dentro do órgão ou repartição. O equilíbrio pode ser difícil, porém é uma tarefa necessária para que se

possa aumentar a qualidade e a equidade dos serviços públicos enquanto também são atendidas as necessidades sócio-emocionais dos servidores.

Como alguns servidores públicos considerarão a participação dos cidadãos uma ameaça tanto pessoal quanto profissional, pode-se também esperar que eles aceitarão a idéia de que a única forma certa de proteger seus direitos é tornar-se membros de um sindicato. A expectativa clara será a de que através do número de membros, seus direitos, prerrogativas e poderes serão mantidos. As implicações administrativas da sindicalização do funcionalismo têm sido alvo de considerável preocupação na profissão e nas obras especializadas, não precisando ser examinadas aqui, 164 165. É importante compreender-se que essa sindicalização ampliada resultará em maiores esforços para reforçar as exigências e necessidades dos servidores, não dos cidadãos. Como resultado, os dirigentes precisam adquirir mais consciência da necessidade de uma orientação de "interesse público" e estar dispostos a lutar por ela na mesa de negociações. O maior desafio administrativo decorrente da descentralização-participação dos cidadãos no âmbito do processo sócio-emocional parece assim residir no equilíbrio entre as necessidades dos cidadãos e as exigências dos servidores.

Processo Integrativo

O processo integrativo se refere aos meios pelos quais se faz a coordenação do trabalho das pessoas em uma

organização administrada oficialmente, ou seja, a administração das operações internas de um órgão governamental. A maioria dos opositores da administração participativa concentrou sua atenção nessa área, basicamente em virtude de seus fortes desejos por operações "eficientes" de administração interna. Embora algumas das dificuldades mencionadas abaixo possam de fato reduzir a eficiência interna, a questão crucial a ser considerada é se a perda em eficiência é compensada pelos benefícios obtidos tanto em termos de operações internas como de produção do serviço. Pode-se efetuar projeções dos seguintes tipos de principais dificuldades e problemas que resultarão da descentralização:

- pode agir contra a eficiência tal como tradicionalmente definida, isto é, pode retardar o processo de tomada de decisão e complicar o processo de implementação;
- pode resultar na descentralização de alguma parcela da tomada de decisão, enquanto deixa que se mantenha poder no topo, limitando assim as opções abertas ao administrador regional na execução de seus deveres;
- poderia levar a conflito entre os órgãos central e setoriais a respeito de padrões administrativos e procedimentos operacionais, especialmente à medida em que os administradores chegados ao povo comecem a desenvolver diretrizes que atenderão suas ne-

cessidades de maneira mais eficaz;

- pode levar ao caos e à confusão administrativos a propósito de direção e objetivos governamentais;
- pode criar um estado de confusão em relação à cadeia de comando dentro dos órgãos públicos;
- pode ser difícil convencer os administradores do escalão superior a adotarem uma orientação de se abster de interferir nas operações governamentais nos níveis operacionais ou distritais;
- requer que o administrador regional sirva a dois ou três senhores — órgão central, os cidadãos e talvez um especialista do corpo central.

A descentralização poderia, entretanto, resultar nos seguintes benefícios administrativos:

- pode levar ao desenvolvimento de direção e propósito comuns, por exemplo uma orientação em direção a algo tão genérico como a equidade ou tão específico como um programa governamental determinado;
- pode levar a novos métodos de avaliação de serviços que incorporem de forma mais completa tanto os objetivos da administração como os desejos e entendimentos da clientela;

- pode habilitar a administração a reagir de forma mais efetiva aos desafios próprios de uma subdivisão governamental (distrito);
- pode auxiliar órgãos a desenvolver programas mais eficazes e oferecer serviços de maneira mais eficiente devido à oportunidade de uma reação imediata;
- pode levar a algumas economias de custos porque os cidadãos podem auxiliar indicando programas desnecessários, projetos com desperdícios e opções mais factíveis dadas características específicas da comunidade.

Os problemas delineados acima indicam vários desafios administrativos no âmbito do processo integrativo. Um dos mais importantes seria servir vários senhores simultaneamente. O administrador regional será colocado numa situação em que tem de reagir tanto aos desejos (exigências) dos cidadãos como da administração central. Na maioria das situações governamentais descentralizadas é preciso contar-se com que os administradores regionais não terão seus sentimentos básicos de lealdade dirigidos para o distrito.¹²⁴ Como é a administração central que toma as decisões em relação a promoções e salários, é de se esperar que atenção especial será sempre prestada aos desejos da administração de nível superior. Ao mesmo tempo, entretanto, a descentralização indicará aos cidadãos que eles terão maior voz ativa no processo administrativo. Se os cidadãos perceberem que o administrador regional é

um fantoche dos administradores de nível superior, que ele não pode atuar sem a aprovação do nível superior em muitas questões de diretrizes, ou que ele não está imbuído de um senso de responsabilidade para com a comunidade, sua credibilidade e utilidade no distrito terão curta duração. Assim, o desafio à administração regional reside em equilibrar a fidelidade à administração central com um senso de responsabilidade para com o distrito. A tarefa de contentar a ambos grupos será em muitos casos bastante difícil.

É também importante o fato de que os servidores terão exigências a formular ao administrador. Ele tem assim de ser capaz de lidar com dois senhores externos que lhe estarão constantemente fazendo exigências, enquanto internamente os servidores também terão expectativas e necessidades que têm de ser atendidas. Esse fator adicional tornaria ainda mais difícil para o administrador regional ser fiel aos cidadãos, especialmente à luz das premissões e orientações dos servidores examinadas na seção anterior.

Um outro desafio consiste na necessidade de um administrador que seja capaz de fornecer direção para as atividades burocráticas no nível distrital. A despeito das numerosas e conflitantes exigências que lhe são feitas, bem como dos períodos que poderiam retardar a tomada de decisões, o administrador deve demonstrar capacidade de liderança, ao mesmo tempo em que mantém as operações em sua área desenrolando-se suavemente. Ele deve ser capaz de livrar do caos ocasional planos viáveis que serão acei-

táveis para cidadãos, servidores e superiores administrativos. Ele deve ser capaz de trabalhar com os cidadãos num esforço para ficar dentro das limitações de tempo que se impõem a todas as organizações. Essa necessidade de capacidade de liderança administrativa e de organização é particularmente crucial e não deve ser subestimada caso se deseje que as subdivisões governamentais demonstrem esforços para lograr operações razoavelmente eficientes. Como a eficiência seria necessariamente definida em termos um tanto diferentes dos atuais, essa realidade pode de fato ser interpretada para significar que os administradores devem ser capazes de mostrar que, dados os atrasos que seriam de esperar com um aumento do número de pessoas que têm de participar dos processos de tomada de decisões e de execução, os métodos operacionais mais eficientes estão sendo empregados.

De possível importância administrativa é o grau em que o administrador regional consegue convencer a administração de que lhe deveria ser atribuída uma alta dose de flexibilidade na tomada de decisões. Quando a administração central não dá ao administrador regional uma grande margem de latitude para levar a cabo seu programa, seu trabalho será tanto mais difícil. Embora em alguns casos possa ser particularmente duro convencer a central a manter uma política razoável de não-intervenção, os administradores no nível distrital devem procurar obter alguma garantia de ampla latitude para atender aos problemas quotidianos que têm de enfrentar.

Se essa liberdade não lhe for concedida, o administrador regional provavelmente verificará ser impossível responder aos tipos de desafios suscitados em um ambiente de crise e, o que é mais importante, lhe será difícil tomar as decisões rápidas que os administradores devem ser capazes de adotar à medida em que surgem os problemas.

Um outro desafio importante para os administradores públicos em termos do processo integrativo consistirá em equilibrar as formas tradicionais de funções administrativas, tais como pessoal e orçamento, com desafios oferecidos pelo distrito e que conflitam com aqueles procedimentos. É de se esperar que os esforços para se continuar agindo "como de hábito" nos órgãos públicos seja objeto de contestação cada vez maior à medida em que os cidadãos participem mais das atividades administrativas. Na área de pessoal, por exemplo, quase certamente serão feitas exigências para que os critérios tradicionais do serviço público em relação ao emprego público sejam reavaliados e possivelmente alterados a fim de aumentar as oportunidades de trabalho para segmentos maiores da população, em especial para os residentes do distrito. 20 42 Além disso, serão provavelmente apresentados argumentos em favor de padrões de "merecimento" revistos, que não produzam o efeito de perpetuar a discriminação econômica, racial e de sexo no serviço público. Os residentes na comunidade, em especial, sem dúvida atribuirão relevância maior à contratação pelas administrações locais de um número substan-

cialmente maior de burocratas de nível térreo — professores, policiais — no seio das comunidades a que servem.¹⁰³ As entidades governamentais e seus administradores precisam estar preparados para responder a essas exigências de requisitos de pessoal modificados e de diretrizes que possam servir para maximizar a receptividade governamental e a “capacidade de aquilatar necessidades” como resultado do maior emprego de residentes da comunidade. Um desafio igual será a oportunidade de trabalhar intimamente com pessoas que estão altamente cômicas dos problemas da comunidade e estão firmemente empenhadas em atender essas necessidades numa base prioritária.

Ao longo de linhas análogas, a descentralização também oferecerá maiores oportunidades para que os cidadãos e as juntas distritais, em especial, examinem em detalhe o processo orçamentário governamental e apresentem a respeito contribuições mais vigorosas. Seria de esperar que essa oportunidade para uma participação ampliada dos cidadãos levasse, em última análise, a exigências de novas medidas relativas a produtividade e/ou eficácia de programação. Em muitos casos os administradores serão intimados a justificar gastos em termos de benefícios recebidos pelos residentes do distrito e, talvez, os métodos empregados na prestação de serviços. Assim, na medida em que responsabilidades por decisões orçamentárias sejam descentralizadas para o administrador regional, ele será colocado na posição potencialmente controversa e talvez fraca de questionar pes-

soalmente diretrizes e programas na busca de um governo mais receptivo no nível distrital.

Em suma, o êxito no desempenho da função integrativa num esquema descentralizado provavelmente será produto de: (a) capacidade de liderança do administrador regional; (b) grau de autonomia atribuído ao administrador regional para fixar diretrizes e tomar decisões operativas; (c) grau de realce atribuído à noção tradicional de eficiência pela administração central ao avaliar as operações regionais; (d) capacidade da administração de convencer os cidadãos de que os dirigentes e funcionários regionais têm um sentido de responsabilidade para com eles tanto quanto para com a administração central; e (e) capacidade do administrador de resolver os conflitos entre práticas administrativas “tradicionais” e exigências dos residentes do distrito de modificações nessas atividades e em diretrizes com elas relacionadas.

Processo de Intercâmbio Fronteiriço

O processo de intercâmbio fronteiriço se refere ao relacionamento geral entre a organização administrada publicamente e seus grupos de referência e clientes, inclusive assembléias legislativas, autoridades eleitas, organizações de pessoal auxiliar, cidadãos em caráter individual, grupos de pressão organizados e outros níveis de governo.¹⁴ Dentro do contexto deste ensaio, uma avaliação do processo de intercâmbio fronteiriço exigiria uma concentração especial em relações administração-clientela, atividades de

funcionários eleitos pela administração e efeitos sociais genéricos do movimento de descentralização. Os principais problemas e dificuldades administrativos relacionados com intercâmbio fronteiriço num esquema descentralizado incluem:

- poderá obrigar os administradores a assumir atitudes políticas que conflitam com as de autoridades eleitas devido às pressões dos cidadãos;
- poderá levar a maiores lutas internas entre as "confrarias" e grupos locais em competição a propósito de rumos de diretrizes;
- poderá resultar em que se atribua poder a alguns poucos cidadãos que poderão tyrannizar a maioria;
- sujeitará o administrador regional a uma dose aumentada de pressão política por parte dos residentes do distrito;
- criará um ambiente de trabalho mais carregado de controvérsias;
- poderá criar situações de emprego vulneráveis devido às posições controvertidas que os administradores podem ser obrigados a assumir;
- criará muitas situações administrativas imprevisíveis, para cujo enfrentamento os administradores não possuem preparação acadêmica, antecedentes sociais ou experiência;

- poderá forçar o administrador a se envolver em controvérsias da comunidade que mais tarde o prejudicarão independentemente da posição que houver adotado;
- poderá levar a conflitos crescentes entre autoridades eleitas e administradores a respeito de decisões sobre diretrizes e formas de implementação.

A descentralização poderia, contudo, induzir aos seguintes benefícios administrativos no processo de intercâmbio fronteiriço:

- estabelecimento de maior proximidade física com as pessoas que são servidas;
- poderá reforçar a posição do administrador perante seus superiores e autoridades eleitas devido ao claro apoio da comunidade;
- poderá dar aos administradores uma oportunidade de se tornarem importantes agentes de mudanças sociais;
- poderá levar a relações de trabalho mais íntimas, bem como a maior compreensão mútua e sentimento de respeito, entre administradores e cidadãos;
- criação de oportunidades para que administradores e servidores vejam com maior clareza e "sintam" o impacto de seus esforços para melhorar o padrão de vida dos cidadãos em seus distritos;

- poderá levar a uma inversão da atitude dos cidadãos a respeito da falta de receptividade governamental para suas necessidades;
- poderá conduzir à redução de muitos sentimentos de hostilidade e frustração atualmente encontrados em especial no meio de grupos de baixo nível de renda;
- poderá apagar muitas das concepções erradas que os servidores públicos têm do cidadão "médio" e, em especial, dos que compõem grupos sócio-econômicos inferiores;
- poderá contribuir para desfazer as atitudes de alguns funcionários públicos de se considerarem membros de uma elite.

O primeiro desafio importante administrativo que surge na área do intercâmbio fronteiriço consiste em fazer funcionar um órgão público dentro de um meio ambíguo e potencialmente frustrante. O administrador tem, em um esquema descentralizado, imensas oportunidades para trabalhar intimamente com os cidadãos e ver os resultados de seus esforços mais criativos, bem como de seus fracassos. Suas relações com o conjunto dos cidadãos pode ajudá-lo quando buscar apoio na administração central ou junto a autoridades eleitas para seus programas distritais. Ao mesmo tempo, é claro que os cidadãos poderiam objetar a suas diretrizes e se tornar antagonistas que se oporiam firmemente a ele

em torno de questões grandes e pequenas. Se o administrador não possuir um enorme sentimento por sua comunidade, se ele não compreender os motivos dos cidadãos que o procuram (com sua agenda oculta), se ele não tiver uma noção de perspectiva a respeito dos conflitos de poder dentro do distrito, e se ele não possuir um sentido de oportunidade para maximizar seus esforços e minimizar a oposição a eles, então a descentralização poderá se revelar muito frustrante. O desafio está em apreender a dinâmica do distrito de maneira que ele (o administrador) possa trabalhar eficientemente com os cidadãos a fim de satisfazer suas necessidades de forma mais eficaz.

Para alguns administradores, tornar-se mais políticos num esquema descentralizado constituirá um desafio maior. Os administradores têm tradicionalmente evitado ficar em evidência ao desempenhar suas funções e se têm mostrado ciosos de evitar conflitos sempre que possível. A participação dos cidadãos tornará isso mais difícil. Será mais complicado passar a bola adiante para evitar tomar decisões difíceis. Essa proximidade com os cidadãos trará consigo responsabilidades de diariamente tomar decisões que poderão levar a controvérsias. Ela forçará o administrador a, ocasionalmente, assumir posições políticas que de outra maneira não adotaria, principalmente por motivos de sobrevivência. O desafio residirá em aceitar o inevitável e se tornar um político eficiente, que será, em certas ocasiões, obrigado a tomar firmes atitudes políticas no interesse público. O direito

das autoridades eleitas de traçar diretrizes não seria posto em dúvida, porém o administrador pode ser obrigado a trabalhar com mais empenho para convencer essas autoridades (direta ou indiretamente) da importância dos programas que advoga.

Habilidades Administrativas Essenciais

Os problemas e desafios mencionados acima indicam a necessidade de várias habilidades administrativas que parecem essenciais para uma administração eficiente em uma operação governamental descentralizada que incite a participação dos cidadãos. As mais importantes dessas habilidades são:

1. Capacidade de atuar com eficiência em situações de conflito. O administrador deve possuir habilidade de barganha tal que possa lidar com os cidadãos e com os servidores quando surgem conflitos e deve possuir habilidade de negociação que lhe dê condições de trabalhar com autoridades eleitas e pessoal do órgão central para dar solução aos conflitos quando surgirem ou forem pressentidos.

2. O administrador deve estar muito familiarizado com a dinâmica do grupo. Isso significa capacidade de entender como e por que os grupos são formados e desaparecem, o que estão procurando alcançar e qual a melhor forma para se trabalhar com eles.

3. O administrador deve ser capaz de entender os sentimentos, exigências, frustrações e esperanças dos

cidadãos com os quais trabalha. Isso frequentemente pode significar estabelecer relacionamento com pessoas com características econômicas e raciais, bem como com critérios de valor, totalmente diferentes.

4. O administrador deve ser capaz de trabalhar dentro de um esquema em que seja responsável perante vários chefes e, o que é mais importante, no qual os desejos desses chefes podem conflitar entre si.

5. O administrador deve ser capaz de atuar em situações de trabalho muito fracas e altamente incertas, nas quais seja difícil definir soluções perfeitamente delineadas e as condições ambientais estejam se modificando constantemente.

6. O administrador deve estar disposto a aceitar a inevitabilidade e talvez a conveniência de uma mobilidade maior dentro da profissão. Tal como os administradores urbanos tendem a se deslocar cada três a cinco anos, assim também deveriam fazer os administradores regionais quando mudem as condições em suas comunidades e/ou mudem seus interesses ou necessidades. Algumas das tensões que acompanham esse tipo de emprego também podem exigir tal mobilidade.

7. O administrador deve se tornar mais astuto politicamente. Ele tem de entender que de fato toma decisões políticas e, de uma certa forma, partilha a função de formulação de diretrizes com as autoridades eleitas. Sua proximidade do conjunto de cidadãos

pode, na realidade, colocá-lo muito mais perto do povo do que muitos de seus representantes eleitos. Isso terminará por obrigar os administradores a se tornarem mais políticos do que muitos provavelmente prefeririam ser.

8. O administrador precisa ter uma enorme capacidade de comunicação, que o habilite a estabelecer relacionamentos, nos dois sentidos dos canais burocráticos, de seus sentimentos com cidadãos e com autoridades eleitas. Ele deve, ao mesmo tempo, ser um bom "ouvinte", capaz de extrair da massa de dados que recebe as informações essenciais para o eficiente desempenho de suas tarefas administrativas.

9. O administrador deve ser capaz de se livrar da imagem de pessoa distanciada e de elite que muitos cidadãos atribuem aos administradores profissionais.

Embora a eficiência nessas áreas não garanta êxito na atuação dentro de um esquema administrativo de participação, ela representa um acréscimo crucial tanto para a experiência de trabalho como para o entendimento fundamental de conceitos básicos de administração. Deve-se ressaltar, entretanto, que a habilidade, tal como a tecnologia, pode ser usada para fins bons ou maus. A pertinência dessas habilidades depende, em última análise, da filosofia do administrador e de seu correspondente sentido de ética. A questão crucial de que nós na profissão nos devemos ocupar é se os programas da administração pública estão tentando assistir tanto o estu-

dante quanto os profissionais no desenvolvimento dessas habilidades administrativas junto com um quadro de referência filosófico montado em torno dos princípios democráticos fundamentais.

Implicações para as Escolas de Administração Pública

A participação dos cidadãos em assuntos públicos tem uma significação especial para as escolas de administração pública. As habilidades administrativas referidas acima como sendo essenciais para uma administração eficiente dentro de um sistema administrativo descentralizado também acarretam implicações para o ensino de administração pública. Segue-se um debate sobre a ênfase que pode ser considerada para a inclusão nos currículos de administração de cada uma das áreas de diretrizes examinadas neste número especial (polícia, ensino, assistência social, saúde), bem como para os programas de administração pública em geral. Essas áreas de ênfase, por sua vez, indicam técnicas que poderiam ajudar os alunos a desenvolver o complemento supracitado de habilidades administrativas.

Conquanto seja difícil fazer qualquer relação completa dos muitos fenômenos que deveriam ser enfatizados em nossos programas profissionais, os que examinaremos abaixo parecem ter uma significação especial dentro do quadro de descentralização aqui descrito. Propõe-se que os programas de administração pública em prestem maior ênfase à interação hu-

mana, experiência, capacidade e processos, e confiem menos em regras e procedimentos autoritários. Isso implica especificamente atribuir maior ênfase ao desenvolvimento da habilidade de comunicação de profissionais e não-profissionais, inclusive informação sobre como estabelecer e manter, de forma eficaz, a comunicação com os cidadãos. Para conseguir-lo será importante utilizar-se exercícios simulados e estimulantes. Será igualmente importante o oferecimento de oportunidades para a interação de pequenos grupos em projetos de pesquisa, sessões de formulação de diretrizes e exercícios de solução de problemas.

Os administradores provavelmente terão de começar a lidar de forma mais explícita com questões de valor principais e temas claramente relacionados com necessidades humanas e provisão de serviços públicos. Serão cada vez mais comuns as experiências em condições de laboratório e de vida real que requererão uma avaliação não de como e a quem os serviços são prestados, mas de como as pessoas sentem a respeito desses serviços. Os alunos precisam fazer mais do que ler sobre casos e escrever monografias descrevendo implicações de valor para os protagonistas nesses casos, não importa o quanto isso tenha sido útil em sua época. É importante tratar explicitamente da questão da descentralização-participação dos cidadãos no âmbito de seminários e examinar implicações, desafios, inovações e experiências na prática real.

Os alunos do ensino de administração precisam dedicar mais atenção à análise de questões importantes e con-

trovertidas de diretriz pública. É essencial dar aos alunos uma base em processo de análise e equipá-los para lidar com a controvérsia antes que cheguem à linha de tiro. Isso sugere atribuir maior ênfase à análise em profundidade de diretrizes, a qual requer que os alunos devam atenção à formulação de temas, identificação de opções para diretrizes, implicações e possíveis conseqüências das alternativas identificadas.

É importante proporcionar aos alunos oportunidades para trabalhar em situações de conflito. Para isso são úteis diversas formas de treinamento sócio-emocional (treinamento de sensibilidade, desenvolvimento de organização, etc.) É também útil proporcionar incumbências (talvez na forma de escritório utilizada por planejadores e arquitetos) que permitam aos alunos levar a cabo projetos práticos importantes, que exijam interação com cidadãos, burocratas e autoridades eleitas, e que incluam uma apresentação de conclusões perante uma banca de críticos.

O futuro ensino de administração pública provavelmente atribuirá maior ênfase à percepção pelo aluno das realidades sociais, psicológicas e econômicas da vida urbana e à natureza interrelacionada desses fatores. Estes podem então ser correlacionados com as áreas profissionais específicas em que o aluno deverá trabalhar. As experiências práticas são essenciais para ampliar a base dos alunos na área dos problemas sociais e necessidades humanas no âmbito urbano.

Provavelmente será necessário dispensar maior atenção às relações servidor-administração a fim de auxiliar os novos administradores a atender de forma mais eficaz às necessidades sócio-emocionais dos servidores públicos.

Em resumo, o ensino de administração pública precisa se tornar mais orientado para ação, valor e diretriz, a fim de que possa preparar adequadamente os alunos para atuar em ambientes de participação. Não se deve minimizar a importância da familiaridade com conceitos administrativos fundamentais, mas esses fundamentos não mais podem constituir a única ênfase. As escolas de administração pública comumente não estão bem equipadas para ensinar valores, porém tais escolas não podem mais evitar discutir valores e exigir que seus alunos avaliem suas próprias percepções e orientações em relação a temas e problemas públicos principais. Sugere-se também que se dê maior atenção à questão da receptividade governamental e da maior equidade social. Analogamente, mais atenção deve ser dada às tendências a um espírito de elite na profissão do serviço público.

Tais modificações no ensino de administração pública não assegurarão que o governo acabará por se tornar mais receptivo às necessidades dos cidadãos. Nem a descentralização garante receptividade. Entretanto, quando combinadas, elas pintam um quadro de esperança numa época de desespero. Precisamos começar a educar os administradores públicos crian-

do neles a noção de que uma maior descentralização — participação dos cidadãos é não só desejável como inevitável. Independentemente do que ocorra depois, provavelmente teremos produzido administradores e servidores públicos mais capazes, dedicados, receptivos e humanos. Em última análise, talvez este seja o real sentido da participação dos cidadãos.

REFERÊNCIAS

Perspectivas para a Sociedade e a Burocracia norte-americanas

1. Edward C. Banfield, **Political Influence** (New York: Free Press, 1961).
2. Raymond A. Bauer, et al., **Second Order Consequences: A Methodological Essay on the Impact of Technology** (Cambridge, Mass.: The M.I.T. Press, 1969).
3. Warren Bennis and Philip E. Slater, **The Temporary Society** (New York: Harper and Row, 1968).
4. Kenneth Blanchard and Paul Hersey, **Management of Organizational Behavior** (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1969).
5. Frances R. Cousins, **Public Civil Rights and Fair Employment: Promise vs. Performance** (New York: Frederick A. Praeger, 1969).
6. Michael Crozier, **The Bureaucratic Phenomenon** (Chicago: University of Chicago Press, 1964).
7. Ishwar Dayal, "Some Dilemmas in Newer Concepts of Administration," **California Management Review**, Vol. XIII, N.º 1 (Fall 1970), pp. 51-58.
8. Mathew P. Dumont, "The Changing Face of Professionalism," **Social Policy** (May/June 1970), pp. 26-31.
9. Jacques Ellul, **The Technological Society** (New York: Vintage Books, 1964).
10. Victor C. Ferkiss, **Technological Man: The Myth and the Reality** (New York: George Braziller, 1969).
11. James Fesler, **Area and Administration** (University, Ala: University of Alabama Press, 1949).

12. Thomas A. Flinn and Carl Stokes, **Local Government and Politics: Analyzing Decision-Making Systems** (Glenview, Ill.: Scott, Foresman and Co., 1970).
13. H. George Frederickson, "Recovery of Structure in Public Administration," Pamphlet N.º 5 (Washington, D. C.: Center for Governmental Studies, 1970).
14. _____, "Toward a New Public Administration," in Frank Marini (ed.), **Toward a New Public Administration** (Scranton: Chandler, 1971), pp. 309-331.
15. John K. Galbraith, **The New Industrial State** (Boston: Houghton-Mifflin Co., 1967).
16. Howard W. Hallman, "Administrative Decentralization and Citizen Control," Pamphlet N.º 7 (Washington, D. C.: Center for Governmental Studies, 1971).
17. David R. Hampton, **Organizational Behavior and the Practice of Management** (Glenview, Ill.: Scott, Foresman and Co., 1968).
18. Michael Mont Harmon, "Administrative Policy Formulation and the Public Interest," **Public Administration Review**, Vol. XXIX, N.º 5 (September/October 1969), pp. 483-491.
19. Michael Harrington, **The Accidental Century** (Baltimore: Penguin Books, Inc. 1967).
20. Mark A. Haskell, **The New Careers Concept: Potential for Public Employment of the Poor** (New York: Praeger, 1969).
21. Adam W. Herbert, **Municipal Charter Reform: The Los Angeles Experience From a Minority Group Perspective**, unpublished Ph.D. dissertation (Pittsburgh: University of Pittsburgh, 1971).
22. Everette C. Hughes, **Men and Their Work** (Glencoe, Ill.: Free Press, 1958).
23. Floyd H. Hyde, "Government—Master or Servant of the People?" **Western City Magazine**, Vol. XLVII, N.º 9 (September 1971), pp. 19-24.
24. Thomas L. Jacobs, "Positive Action for Improved City Management," **Nation's Cities**, Vol. 8, N.º 11 (November 1970), pp. 14-17.
25. Mark E. Keane, "City Hall's Management Challenger," **Nation's Cities**, Vol. 8, N.º 6 (June 1970), pp. 24-30.
26. Wilma R. Krauss, "Toward a Theory of Political Participation of Public Bureaucrats," **Administrative Science Quarterly**, Vol. 16, N.º 2 (June 1971), pp. 180-191.
27. Todd R. LaPorte, "The Context of Technology Assessment: A Changing Perspective for Public Organization," **Public Administration Review**, Vol. XXXI, N.º 1 (January/February 1971), pp. 63-74.
28. James A. McCann, "Is City Hall Getting the Job Done?" **Nation's Cities**, Vol. 8, N.º 11 (November 1970), pp. 26-28.
29. Marvin Meade, "'Participative' Administration—Emerging Reality or Wishful Thinking?" in Dwight Waldo (ed.), **Public Administration in a Time of Turbulence** (Scranton: Chandler, 1971), pp. 169-187.
30. Raymond E. Miles and J. B. Ritchie, "Participative Management: Quality or Quantity," **California Management Review**, Vol. XIII, N.º 4 (Summer 1971), pp. 48-56.
31. Frederick C. Mosher, "The Public Service in the Temporary Society," **Public Administration Review**, Vol. XXXI, N.º 1 (January/February 1971), pp. 47-62.
32. Frederick P. Mosher, **Democracy in the Public Service** (New York: Oxford University Press, 1968).
33. Felix A. Nigro, "The Implications for Public Administration," **Public Administration Review**, Vol. XXVIII, N.º 2 (March/April 1968), pp. 137-147.
34. Marvin E. Olsen, "Social and Political Participation of Blacks," **American Sociological Review**, Vol. 35, N.º 4 (August 1970), pp. 682-696.
35. Michael Parenti, "Power and Pluralism: A View From the Bottom," **Journal of Politics**, Vol. 32, N.º 3 (August 1970), pp. 501-530.
36. John M. Pfiffner and Frank P. Sherwood, **Administrative Organization** (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1960).
37. Richard M. Pious, "Policy and Public Administration: The Legal Services Program in the War on Poverty," **Politics and Society**, Vol. 1, N.º 3 (May 1971), pp. 365-392.
38. H. G. Poe, "What's Ahead for Local Government Structure," **Public Management**, Vol. 53, N.º 7 (July 1971), pp. 28-30.
39. Rollin B. Posey, "The New Militancy of Public Employees," **Public Administration Review**, Vol. XXVIII, N.º 2 (March/April 1968), pp. 111-117.
40. Emmette S. Redford, **Democracy in the Administrative State** (New York: Oxford University Press, 1969).
41. Charles A. Reich, **The Greening of America** (New York: Random House, 1970).

42. Ned A. Rosen and Gustave Serino, "The Impact of Employee Selection Practices in Three Local Governments on Potential Black Personnel," *Public Personnel Review*, Vol. XXII, N.º 3 (July 1971), pp. 164-168.
43. David H. Rosenbloom, "Citizenship Rights an Civil Service: Old Issue in New Phrase," *Public Personnel Review*, Vol. XXXI, N.º 3 (July 1, 1970), pp. 180-184.
44. ———, "Some Political Implications of the Drift Toward a Liberation of Federal Employees," *Public Administration Review*, Vol. XXXI, N.º 4 (July/August 1971), pp. 420-426.
45. Theodore Roszak, *The Making of a Counterculture* (Garden City, N. Y.: Anchor Books, 1969).
46. William G. Scott, "Organization Government: The Prospects for a Truly Participative System," *Public Administration Review*, Vol. XXIX, N.º 1 (January/February 1969), pp. 43-53.
47. Peter Self, "Elected Representatives and Management in Local Government: An Alternative Analysis," *Public Administration*, Vol. 49 (Autumn 1971), pp. 269-277.
48. Peter Selznick, *TVA and the Grass Roots* (Berkeley: University of California Press, 1949).
49. Gideon Stoberg, Richard A. Brymer, and Buford Farris, "Bureaucracy and the Lower Class," *Sociology and Social Research* (April 1966), pp. 325-337.
50. B. C. Smith and J. Stanyer, "Administrative Developments in 1969: A Survey," *Public Administration*, Vol. 48 (Autumn 1970).
51. William C. Thomas and Herman E. Hilleboe, "Administrative Centralization versus Decentralization and the Roles of Generalists and Specialists," *American Journal of Public Health*, Vol. 58 (September 1968), pp. 1620-1632.
52. Alvin Toffler, *Future Shock* (New York: Random House, 1970).
53. Dwight Waldo, "Development of the Theory of Democratic Administration," *American Political Science Review*, Vol. XLVI (March 1952).
54. Dwight Waldo (ed.), *Public Administration in a Time of Turbulence* (Scranton: Chandler, 1971).
55. Robert E. Walsh, *Sorry... No Government Today: Unions vs. City Hall* (Boston: Beacon Press, 1969).
56. James A. Wechsler, "Civil War in New York," *Progressive*, Vol. 33 (January 1969), pp. 20-30.
57. Orion F. White, Jr., "Organization and Administration for New Technological and Social Imperatives," in Dwight Waldo (ed.), *Public Administration in a Time of Turbulence* (Scranton: Chandler, 1971), pp. 151-168.
58. ———, "The Dialectical Organization: An Alternative to Bureaucracy," *Public Administration Review*, Vol. XXIX, N.º 1 (January/February 1969), pp. 32-42.
59. Herbert G. Wilcox, "Hierarchy, Human Nature, and the Participative Panacea," *Public Administration Review*, Vol. XXIX, N.º 1 (January/February 1969), pp. 53-66.
60. James Q. Wilson and Edward C. Banfield, "Public Regardness as a Value Premise in Voting Behavior," *American Political Science Review*, Vol. LVIII, N.º 4 (December 1964), pp. 876-887.
61. William Winter, *The Urban Policy* (New York: Dodd, Mead & Co., 1969).
62. Raymond E. Wolfinger and John Osgood Field, "Political Ethos and the Structure of City Government," *American Political Science Review*, Vol. LX, N.º 2 (June 1966), pp. 306-326.

Leituras sobre Democracia e Administração Participativas

63. Robert A. Aleshire, "Organizing for Neighborhood Management: Drawing on the Federal Experience," *Public Management*, Vol. 53, N.º 1 (January 1971), pp. 7-9.
64. Alan Altshuler, *Community Control* (New York: Pegasus, 1970).
65. Chris Argyris, *Understanding Organizational Behavior* (Homewood, Ill.: The Dorsey Press, 1960).
66. Sherry R. Arnstein, "A Ladder of Participation," *Journal of the American Institute of Planners*, Vol. 35 (July 1969), pp. 216-224.
67. Stanley Aronowitz, "The Dialectics of Community Control," *Social Policy* (May/June 1970), pp. 47-51.
68. Betram Belk, "Community Control: A Distraction Not An Answer," *Social Work*, Vol. 14 (October 1969), pp. 14-20.
69. Charles M. Bonjean and Michael D. Gries, "Bureaucracy and Alienation: A Dimensional Approach," *Social Forces*, Vol. 43, N.º 3 (March 1970), pp. 365-372.

70. George A. Brager and Valerie Jorris, "Bargaining: A Method of Community Charge," *Social Work*, Vol. 14 (October 1969), pp. 73-83.
71. Stanley J. Brody, "Maximum Participation of the Poor: Another Holy Grail?" *Social Work*, Vol. 15, N.º 1 (January 1970).
72. Barlow Burke Jr., "The Threat to Citizen Participation in Model Cities," *Cornell Law Review*, Vol. 56, N.º 5 (May 1971), pp. 751-779.
73. ———, "Urban Public Policy Participation Network," *Urban and Social Change Review*, Vol. 3, N.º 2 (Spring 1970), pp. 15-19.
74. Edmund M. Burke, "Citizen Participation Strategies," *Journal of the American Institute of Planners*, Vol. 34 (September 1968), pp. 287-294.
75. O.A. Davis and K.O. Kortanck, "Centralization and Decentralization: The Political Economy of Public School Systems," *American Economic Review*, Vol. LXI, N.º 2 (May 1971), pp. 456-462.
76. John C. Donovan, *The Politics of Poverty* (New York: Pegasus, 1967).
77. Sumati N. Dubey, "Community Action Programs and Citizen Participation: Issues and Confusions," *Social Work*, Vol. 15, N.º 1 (January 1970), pp. 76-84.
78. Peter K. Eisenger, "Control Sharing in the City," *American Behavioral Scientist*, Vol. 15, N.º 1 (September/October 1971), pp. 36-51.
79. Jason Epstein, "The Politics of Black Separatism," *Current*, N.º 98 (August 1968), pp. 26-32.
80. John L. Erlich and John E. Tropman, "The Politics of Participation: Student Power," *Social Work*, Vol. 14 (October 1969), pp. 64-72.
81. Suzanne Farkas, "The Federal Role in Urban Decentralization," *American Behavioral Scientist*, Vol. 15, N.º 1 (September/October 1971), pp. 15-35.
82. Richard Flacks, "On the Uses of Participatory Democracy," *Dissent*, Vol. 13 (November/December 1966), pp. 701-708.
83. E. Freedman, "Citizen Participation: A Training Tool for Leadership," *Public Management* Vol. 51, N.º 7 (July 1969).
84. H. Paul Friesema, "Black Control of Central Cities: The Hollow Prize," *Journal of the American Institute of Planners*, Vol. XXXV (March 1969), pp. 75-79.
85. James P. Gannon, "Tough Teachers: Decentralization Clash in New York Underlines School Union's Militancy," *Wall Street Journal* (December 20, 1968).
86. Herbert J. Gans, "Toward the Equality Revolution," *Current*, N.º 102, December 1968, pp. 6-14.
87. Marilyn Gittell, *Participants and Participation* (New York: Praeger, 1968).
88. ———, and Alan G. Heuser (eds.), *The Politics of Urban Education* (New York: Praeger, 1969).
89. ———, "Urban School Politics: Professionalism vs. Reform," *Journal of Social Issues*, Vol. XXVI, N.º 3 (Summer 1970), pp. 69-84.
90. Nathan Glaser, "For White and Black, Community Control is the Issue," *The New York Times Magazine*, April 27, 1969, pp. 36ff.
91. William R. Grant, "Community Control vs. School Integration — The Case of Detroit," *The Public Interest*, N.º 24 (Summer 1971), pp. 62-79.
92. Donald Haider, "The Political Economy of Decentralization," *American Behavioral Scientist*, Vol. 15, N.º 1 (September/October 1971), pp. 108-129.
93. Howard W. Hallman *Community Corporations and Neighborhood Control: Case Studies of Community Corporations and Neighborhood Boards* (New York: Praeger, 1970).
94. ———, "Guidelines for Neighborhood Management," *Public Management*, Vol. 53, N.º 1 (January 1971), pp. 3-6.
95. Herbert H. Hyman, "Planning Via Citizens: Two Styles," *Journal of the American Institute of Planners*, Vol. 35 (March 1969), pp. 105-112.
96. Richard Karp, "School Decentralization in New York: A Case Study," *Interplay* (August/September 1968), pp. 9-14.
97. Herbert Kaufman, "Administration, Decentralization, and Political Power," *Public Administration Review*, Vol. XXIX, N.º 1 (January/February 1969), pp. 3-15.
98. Alexander Klein, "Toward Participatory Citizenship," *Current*, N.º 121 (September 1970), pp. 3-11.
99. Milton Kotler, *Neighborhood Government: The Local Foundations of Political Life* (New York: Bobbs-Merrill, 1969).
100. Ralph M. Kramer, *Participation of the Poor* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1969).

101. Irving Kristol, "The End of Liberalism?" *Current*, N.º 103 (January 1969), pp. 6-15.
102. ———, "Decentralization for What?" *Public Interest*, N.º 11 (Spring 1968), pp. 17-25.
103. Michael Lipsky, "Street-Level Bureaucracy and the Analysis of Urban Reform," *Urban Affairs Quarterly*, Vol. 6, N.º 4 (June 1971), pp. 391-409.
104. Rensis Likert, *New Patterns of Management* (New York: McGraw-Hill Book Company, 1961).
105. John D. C. Little, et al., "Citizen Fedlock System: The Puerto Rico Model," *National Civic Review*, Vol. 60, N.º 4 (April 1971), pp. 191-198 and 203.
106. Edward R. Lowenstein, "Citizen Participation and The Administrative Agency in Urban Development: Some Problems and Proposals," *The Social Service Review*, Vol. 45, N.º 3 (September 1971), pp. 289-301.
107. Theodore Lowi, "The Public Philosophy: Interest Group Liberalism," *American Political Science Review*, Vol. LXI (March 1967), pp. 4-24.
108. Ritchie P. Lowry, "Power to the People — Political Evolution or Revolution," *Urban and Social Change Review*, Vol. 3, N.º 2 (Spring 1970), pp. 2-6.
109. Staughton Lynd, "The New Radicals and Participatory Democracy," *Dissent*, Vol. XII (Summer 1965), pp. 324-333.
110. Douglas McGregor, *The Human Side of Enterprise* (New York: McGraw Hill, 1960).
111. Dale Rogers Marshall, "Public Participation and the Politics of Poverty," in Peter Orleans and William R. Ellis, Jr. (eds.), *Race, Change and Urban Society*, *Urban Affairs Annual Review*, N.º 5 (Beverly Hills, Calif.: Sage Publications, 1971), pp. 451-482.
112. V. Mathews, "Citizen Participation: An Analytical Study of the Literature," (Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, Community Relations Service, June 1968).
113. Lester W. Milbrath, *Political Participation: How and Why Do People Get Involved in Politics* (Chicago: Rand McNally, 1965).
114. S.M. Miller, and Martin Rein, "Participation, Poverty, and Administration," *Public Administration Review*, Vol. XXIX, N.º 1 (January/February 1969), pp. 15-25.
115. Melvin B. Mogulof, "Citizen Participation: A Review and Commentary on Federal Policies and Practices" (Washington, D.C.: The Urban Institute, 1970), mimeo.
116. ———, "Coalition to Adversary: Citizen Participation in Three Federal Programs," *Journal of the American Institute of Planners*, Vol. 35 (July 1969), pp. 225-232.
117. Daniel P. Moynihan, *Maximum Feasible Misunderstanding* (New York: Free Press, 1969).
118. Carol Pateman, *Participation and Democratic Theory* (Cambridge: Cambridge University Press, 1970).
119. Paul E. Peterson, "Forms of Representation: Participation of the Poor in the Community Action Program," *American Political Science Review*, Vol. LXIV, N.º 2 (June 1970), pp. 491-507.
120. Frank Riessman and Alan Cartner, "Community Control and Radical Social Change," *Social Policy* (May/June 1970), pp. 52-55.
121. Wallace Roberts, "The Battle for Urban Schools," *Saturday Review* (November 16, 1968), pp. 97-99, 117.
122. William Ryan, *Blaming the Victim* (New York: Pantheon Books, 1971).
123. William G. Scott, "Organization Government: Prospects for a Truly Participative System," *Public Administration Review*, Vol. XXIX, N.º 1, (January/February 1969), pp. 43-53.
124. Henry Schmandt, "Decentralization: A Structural Imperative," (Washington, D.C.: Center for Governmental Studies), mimeo.
125. David H. Smith and Richard F. McGrail, "Community Control of Schools: A Review of Issues and Option," *Urban and Social Change Review*, Vol. 3 (Fall 1969), pp. 2-9.
126. Michael P. Smith, "Self-Fulfillment in a Bureaucratic Society: A Commentary on the Thought of Gabriel Marcel," *Public Administration Review*, Vol. XXIX, N.º 1 (January/February 1969), pp. 25-32.
127. Hans Spiegel, *Citizen Participation in Urban Development: Concepts and Issues*, Vol. 1 (Washington, D.C.: NTL Institute for Applied Behavioral Science, 1968).
128. James Turner, "Blacks in the Cities: Land and Self Determination," *The Black Scholar*, Vol. 1 (April 1970), pp. 9-13.
129. Jon Van Til and Sally Bould Van Til, "Citizen Participation in Social Policy: The End of the Cycle," *Social Problems*, Vol. 17, N.º 3 (Winter 1970), pp. 313-323.

130. —, and —, "Citizen Participation in Social Policy: The End of the Cycle?" *Social Problems*, Vol. 17, N.º 3 (Winter 1970), pp. 313-323.
 131. Herbert G. Wilcox "Hierarchy, Human Nature, and the Participative Panacea," *Public Administration Review*, Vol. XXIX, N.º 1 (January/February 1969), pp. 53-63.
 132. Charles E. Wilson, "Year One at I. S. 201," *Social Policy* (May/June 1970), pp. 10-17.
 133. George D. Younger, "Education Crisis: New York Style," *Christianity and Crisis*, Vol. 28 (December 23, 1968), pp. 312-317.
 134. Louis A. Zurcher, Jr., "The Poverty Boards: Some Consequences of Maximum Feasible Participation," *Journal of Social Issues*, Vol. XXVI, N.º 3 (Summer 1970).
- A Nova Administração Pública**
135. Robert A. Biller, "Some Implications of Adaptation Capacity for Organizational and Political Development," in Frank Marini (ed.), *Toward A New Administration: The Minnowbrook Perspective* (Scranton: Chandler Publishing Co, 1971), pp. 93-121.
 136. —, "The Changing Political Context of Urban Administration," *Public Management*, Vol. 53, N.º 11 (November 1971), pp. 5-8.
 137. Stephen R. Chitwood and Michael M. Harmon, "New Public Administration, Humanism, and Organizational Behavior," *Public Management*, Vol. 53, N.º 11 (November 1971), pp. 9-12.
 138. Ross Clayton and Ron Gilbert, "Perspectives of Public Managers: Their Implications for Public Service Delivery Systems," *Public Management*, Vol. 53, N.º 11 (November 1971), pp. 9-12.
 139. Matthew A. Crenson, Comment: "Contract, Love, and Character Building," in Frank Marini (ed.), *Toward A New Public Administration: The Minnowbrook Perspective* (Scranton: Chandler Publishing Co., 1971), pp. 83-89.
 140. H. George Frederickson, "Creating Tomorrow's Public Administration," *Public Management*, Vol. 53, N.º 11 (November 1971), pp. 2-4.
 141. —, "Tomorrow's Organization: What Does It Mean To Public Administration?" *Public Management*, Vol. 53, N.º 7 (July 1971), pp. 22-25.
 142. Michael M. Harmon, "Normative Theory and Public Administration: Some Suggestions for a Redefinition of Administrative Responsibility," in Frank Marini (ed.), *Toward A New Public Administration: The Minnowbrook Perspective* (Scranton: Chandler Publishing Co., 1971), pp. 172-185.
 143. Larry Kirkhart, "Toward a Theory of Public Administration," in Frank Marini (ed.), *Toward A New Public Administration: The Minnowbrook Perspective* (Scranton: Chandler Publishing Co., 1971), pp. 127-164.
 144. Todd R. La Porte, "The Recovery of Relevance in the Study of Public Organization," in Frank Marini (ed.), *Toward A New Public Administration: The Minnowbrook Perspective* (Scranton: Chandler Publishing Co., 1971), pp. 17-48.
 145. Frank Marini (ed.), *Toward A New Public Administration: The Minnowbrook Perspective* (Scranton: Chandler Publishing Co., 1971).
 146. Carleton Sharpe, "Reaction to the New Public Administration," *Public Management*, Vol. 53, N.º 11 (November 1971), pp. 14-15.
 147. William B. Storm, "Normative Possibilities for Tomorrow's Public Administration," paper presented at the National Conference of the American Society for Public Administration, Denver, Colorado, April 1971.
 148. Dwight Waldo, "Public Administration in a Time of Revolution," *Public Administration Review*, Vol. XXVIII, N.º 4, (July/August 1968), pp. 362-368.
 149. Orion F. White, Jr., "Social Change and Administration Adaptation," in Frank Marini (ed.), *Toward A New Administration: The Minnowbrook Perspective* (Scranton: Chandler Publishing Co., 1971), pp. 59-83.
 150. Robert F. Wilcox "The New Public Administration: Have Things Really Changed That Much?" *Public Management*, Vol. 53, 5 (May 1971) pp. 25-28.
- Simpósios sobre Administração e Participação (1968-71)**
151. "Urban Decentralization and Community Participation," *American Behavioral Scientist*, Vol. 15, N.º 1 (September/October 1971).
 152. "Alienation, Decentralization, and Participation," *Public Administration Review*, Vol. XXIX, N.º 1 (January/February 1969).

153. "Participatory Democracy," **The Urban and Social Change Review**, Vol. 3, N.º 2 (Spring 1970).
154. "Neighborhood Management," **Public Management**, Vol. 53, N.º 1 (January 1971).
155. "Community Control of Schools," **The Urban and Social Change Review**, Vol. 3, N.º 1 (Fall 1969).
156. "The New P. A.," **Public Management**, Vol. 53, N.º 11 (November 1971).
157. "The American City Manager: An Urban Administrator in a Complex and Evolving Situation," **Public Administration Review**, Vol. XXXI, N.º 1 (January/February 1971).
158. "Management Trends," **Public Management**, Vol. 53, N.º 3 (March 1971).
159. "Does Structure Count?" **Public Management**, Vol. 53, N.º 7 (July 1971).
160. "Local Government Careers—Keeping the Options Open," **Public Management**, Vol. 53, N.º 5 (May 1971).
161. "Collective Negotiations in the Public Service," **Public Administration Review**, Vol. XXVIII, N.º 2 (March/April 1968).
162. "Towards an International Civil Service," **Public Administration Review**, Vol. XXX, N.º 3 (May/June 1970).
163. "Collective Negotiations in the Public Service," **Public Administration Review**, Vol. XXVIII, N.º 2 (March/April 1968).
164. "Collective Bargaining in the Public Service: A Reappraisal," **Public Administration Review**, Vol. XXXII, N.º 2 (March/April 1972).
165. "Neighborhoods and Citizen Involvement," **Public Administration Review**, Vol. XXXII, N.º 3 (May/June 1972).
166. "Citizens Action in Model Cities and CAP Programs: Case Studies and Evaluation," **Public Administration Review**, Vol. XXXII, Special Issue (September 1972).

DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÕES

MONOGRAFIAS DA RSP
— A TÉCNICA DA COMUNICAÇÃO
NA REDAÇÃO OFICIAL

ALFREDO VALLADÃO

"CENDAP SERÁ UM MARCO NA EVOLUÇÃO
DE NOSSA POLÍTICA TÉCNICO-ADMINISTRATIVA"

"O DASP ESTÁ NO RUMO CERTO"

POLÍTICA DE PESSOAL
— "UMA DAS BASES E CONDIÇÕES DO DESENVOLVIMENTO
NACIONAL"

Monografias da Revista do Serviço Público

A *Técnica da Comunicação na Redação Oficial*, um dos trabalhos premiados e recomendados para publicação pela Comissão Julgadora do Concurso de Monografias, realizado pela REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO, em 1970, demonstra a necessidade da modernização dos métodos de redação tradicionalmente utilizados nas repartições públicas.

É uma monografia cativante pela crítica bem humorada que faz à linguagem emperrada e falsamente cerimoniosa, usada na correspondência administrativa, propugnando "em favor de uma linguagem oficial despida de atavios e circunlóquios que se manifestam nas fórmulas ditas de cortesia, na adjetivação supérflua, nas perifrases 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 recebe".

A prosa "cheia de ornatos, de analogias, de excessivo vocabulário" contrapõe a possibilidade de vincular-se a correspondência oficial ao dinamismo de qualquer veículo moderno de Comu-

nicação — o jornal, o rádio, a TV —, sentindo que "na linguagem dos documentos públicos, muito do que se escreve constitui obstáculos à Comunicação. Obstáculos que, se removidos, somente virão favorecer a tarefa dos que administram". E sugere a revisão dos textos de redação oficial, tendo em vista a maior clareza do tema, e a renovação estrutural dos documentos, "à luz das técnicas modernas da Comunicação, sem prejuízo do conteúdo informativo".

Tendo concorrido sob o pseudônimo de Pero Vaz de Caminha, o autor, José Augusto Guerra, é professor da Universidade de Brasília (UNB) e do Centro Universitário de Brasília (CEUB); bacharelou-se pela antiga Faculdade de Direito do Rio de Janeiro; exerce o jornalismo, profissionalmente, desde 1944, sendo especializado na crônica parlamentar; funcionário da Câmara dos Deputados, por concurso público, desde 1951, preparou para a Diretoria de Documentação e Publicidade 20 Volumes da Coleção Documentos Parlamentares; lançou a publicação *Resenha Legislativa*, editada pela Secretaria-Geral da Presidência; chefiou o Ga-

binete do Deputado José Bonifácio, quando Presidente da Câmara; tem participado das bancas examinadoras dos concursos públicos do Legislativo; é autor de vários ensaios sobre Literatura, Sociologia e Comunicação; nasceu em Maceió, Estado de Alagoas, e reside em Brasília, Distrito Federal.

A Comissão Julgadora do Concurso de Monografias da REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO de 1970 foi composta pelos seguintes membros: Coronel Octávio Costa, Chefe da Assessoria Especial de Relações Públicas da Pre-

sidência da República; Dr. Antônio Fonseca Pimentel, então Subchefe do Gabinete Civil da Presidência da República; Prof. Edson Nery da Fonseca, da Universidade de Brasília; Prof. Paulo Vieira da Silva, da Universidade de Brasília; Dr. Corsíndio Monteiro da Silva, Assistente Jurídico do DASP; Prof. Henrique Teixeira Tamm, então Coordenador do Ensino Médio da Secretaria de Educação do Governo do Distrito Federal; e Prof. Araújo Cavalcanti, Diretor da REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO. (AV).

A Técnica da Comunicação na Redação Oficial

À memória de meu pai
e a minha mãe

José Augusto Guerra

SUMÁRIO: I — INTRODUÇÃO; II — DESENVOLVIMENTO; 1. À Procura da Expressão Escrita; 2. Técnicas da Comunicação na Redação Oficial; 3. Reformas e Tentativas; 4. Redação e Psicologia Social; III — CONCLUSÕES; IV — SUGESTÕES PRÁTICAS; V — REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

Quando minutamos um ofício ou abrimos um telegrama não nos lembramos de que vai distante o tempo em que, na ausência da escrita, o que valia era a memória. E porque só na memória se podia confiar (como estavam os antigos tão próximos da técnica do computador e dos métodos audiovisuais) a arte de ensinar e de aprender obedecia quase a um ritual. No lugar da autoridade do texto impresso, que hoje citamos como testemunhas do que estamos afirmando, confiava-se na autoridade da "palavra viva e perdurável", aquela que se transmitia de geração a geração. Pelas dificuldades de acesso aos segredos da escrita, procurava-se memorizar. Era uma pedagogia diferente e de resultados tão precisos que hoje admira terem chegado até nós narrativas que

se mantiveram intactas, durante séculos, até se transformarem em símbolos gráficos.

Porque se devia saber de cor as lições dos mestres, recorria-se à mnemotécnica e à dança, a fim de facilitar o aprendizado. Os requisitos estilísticos utilizados visavam também a uma mais fácil memorização. Só assim compreendemos o porquê de tantas repetições, antíteses, metáforas, gradações e parábolas nas narrativas evangélicas, nos textos de Buda, no Corão e no Talmude. *Em verdade, em verdade vos digo... Não julgueis para não serdes julgados... Porque quem pede recebe, quem busca acha, e a quem bate se abre...* E a memória guardava e transmitia essas apóstrofes, os discursos inteiros,

as histórias; memória de discípulos habituados a ouvir, a guardar e a repetir. "Um bom discípulo é semelhante a uma cisterna bem construída, donde não foge nem uma gota de água" — lembra Daniel-Rops, citando antiga definição de rabis judaicos (1).

—OoOoO—

Quando cogitamos de escrever sobre a redação oficial, não tencionávamos descer à raiz do tempo, para compreender a relação entre pensar e falar, falar e escrever, tendo em vista a Comunicação. Se sabemos pensar, o raciocínio se desenvolve de tal maneira, que tudo o que falarmos ou escrevermos será compreendido. O contrário acontece: ninguém nos entenderá se nem mesmo nós estamos certos do que vamos dizer.

Na correspondência epistolar, entretanto, nem sempre o saber pensar resulta na expressão direta e objetiva. As estruturas, de rigorosas, podem dificultar nossa capacidade de expressão. E, dificultando o que desejamos dizer, as nossas melhores intenções de clareza e simplicidade caem por terra.

Voltemos aos textos antigos. Porque eram para ser memorizados, são despojados de redundâncias. Salvo nas metáforas mais simbólicas, nas descrições de sonhos, haja vista o Apocalipse e os livros dos Profetas, as narrativas eram as mais simples possíveis. Adjetivação escassa, quando não inexistente. Uso freqüente da coordenação, em lugar da subordinação: pro-

curava-se seguir a tradição oral. Re-memore-se a Oração Dominical: não se encontra um só adjetivo no Pai Nosso...

—OoOoO—

Colocada em segundo plano a memória, depois que passamos a confiar nossos conhecimentos à escrita, começamos a dar cordas à imaginação e a criar e recriar maneiras de dizer. Abandonamos o estilo antitético e nos enveredamos nas perífrases. E houve época em que a mais louvada arte de escrever estava na maior dificuldade de expressar.

A correspondência oficial não ficaria imune de uma prosa cheia de ornatos, de analogias, de excessivo vocabulário, a pretexto de cortesia. Como as transformações no mundo burocrático se fazem mais lentas, e dependem irremediavelmente de portarias, grupos de trabalho, estudos e planos, ainda hoje escrevemos e nos comunicamos, os funcionários públicos, com as mesmas fórmulas de uma época em que havia serenatas e lia-se *A Moreninha*.

Entretanto, se considerarmos que a correspondência oficial tem possibilidades de vincular-se ao dinamismo de qualquer veículo moderno de Comunicação — o jornal, o rádio, a TV — sentimos que, na linguagem dos documentos públicos, muito do que se escreve constitui obstáculos à Comunicação. Obstáculos que, se removidos, somente virão favorecer a tarefa dos que administram.

II — DESENVOLVIMENTO

1. À PROCURA DA EXPRESSÃO ESCRITA

Quando o chefe de gabinete do Ministro chama a sua secretária e lhe transmite instruções sobre a correspondência que deve ficar pronta até o final do expediente, não percebe que esta sua rotina é das mais antigas no mundo da Comunicação. Embora a secretária há quinze anos venha rabiscando numa taquigrafia particular, de uso próprio, as recomendações de tantos chefes de gabinete quantos os ministros, jamais se preocupou com a importância de sua missão. Ambos, o chefe de gabinete e sua secretária, tão habituados se encontram à rotina, que preparar a correspondência ministerial é mais uma atividade comum, corriqueira, ronceira até, que um ato de criação epistolar. Claro que a equipe do gabinete é um punhado de funcionários, entre os melhores, hábeis datilógrafos. E quando o Sr. Ministro assina dezenas de ofícios, cujo papel especial traz o timbre da República, em certas ocasiões faz breves comentários elogiando "o belo trabalho do Gabinete", com a sensibilidade de quem, conhecedor da psicologia humana à Dale Carnegie, sabe que um comentário positivo é um estimulante dos mais saudáveis; e sabe ainda que, naquela mesma tarde, seu chefe de gabinete transmitirá à sua secretária, que por sua vez retransmitirá a seus subordinados, o elogio ministerial.

Instruções

Na discreta biblioteca do gabinete, entre dicionários de vários tipos, há

livros com instruções sobre a correspondência e sua técnica. Neles, seus autores se empenham em demonstrar que a redação de documentos oficiais — e por documento se entende tudo o que escrito se incorpora ao universo da função pública — obedece a um sistema em que mestria e técnica são a chave do êxito de quem se empenha em aprimorar-se na correspondência. Os próprios modelos apresentados não dão margem a outro juízo. E ao redator cabe assimilar e pôr em prática o que tecnicamente deve ser seguido.

Na verdade, as recomendações são valiosas. Referem-se não só ao mundo largo do estilo, alinhando seus atributos, mas ao mundo esquemático e até ascético das estruturas físicas. Ao lado das recomendações sobre a linguagem, outras se impõem, e tratam, menos do contexto, que de sua apresentação. Daí a afirmação do Sr. João Luiz Ney, para quem "a redação administrativa é gênero literário e tem regras como outro qualquer gênero de literatura" (2). Já a estrutura física está amplamente detalhada nas *Normas sobre Correspondência e Atos Oficiais* ³, de autoria do Sr. Cauby de Souza, tendo em vista a uniformização e a racionalização dos trabalhos burocráticos.

No mundo do estilo, o Sr. João Luiz Ney alude às qualidades indispensáveis da redação oficial: a correção, a clareza, a concisão, a nobreza, a harmonia, a precisão, a originalidade. Por que tal preocupação estilística? Responde o autor: "No estudo dessas qualidades gerais, é de toda conveniência prevenir-se contra os defeitos que lhes são correspondentes: impureza, obscurida-

de, prolixidade, aviltamento, desarmonia, impropriedade e vulgarismo". 4

Já as normas práticas, estas se desenvolvem em oito partes e se assemelham a recomendações que abrangem desde a classificação da correspondência oficial até o sistema de guarda e expedição. De maneira sucinta, sem maiores circunlóquios, a Portaria n.º 042, de 24 de janeiro de 1968, trata desses itens: 1 — Tipos de Correspondência; 2 — Atos Oficiais; 3 — Elaboração dos Expedientes mais empregados; 4 — Redação, Instrução, Papéis, Informações e Encaminhamento; 5 — Formas Específicas de Correspondência e Atos Oficiais; 6 — Normas Gerais Datilográficas; 7 — Modelos; 8 Controle de Expedição e Recebimento de Comunicações. 5

Ideário

Em decorrência da existência desses dois mundos tão diversos — o do estilo e o das normas técnicas — que fazer para evitar certas distorções que freqüentemente ocorrem na redação oficial? Impossível aprendermos seriamente a escrever sem nos inteirarmos das recomendações referidas pelo Sr. João Luiz Ney. Impossível também padronizar a escrita oficial sem pensarmos na feição externa. Imagine-se cada redator escrevendo à sua maneira, dispondo à sua maneira as margens e os espaços datilográficos. Seria o caos. Daí a observação do Sr. Oda-cir Beltrão: "Se desejamos encontrar no redator brevidade, clareza e naturalidade, queremos ter no documento elaborado por ele as qualidades materiais e imateriais que, harmoniosamen-

te combinadas, o colocam entre os padrões de redação." E acrescenta: "O aspecto, a forma e o conteúdo são partes de um todo indivisível, se quisermos obter a perfeição redacional. 6

Conquanto a teorização em torno da redação oficial tenha chegado a um ponto tão desenvolvido que se admite a existência de um estilo oficial dentro da rigidez técnica recomendada pela Administração, vale a pena observar que, embora tenha havido progresso, não corresponde este progresso à realidade de nossa época. O objetivo das recomendações tanto estilísticas como técnicas repousa num ponto de apoio: tornar a mensagem clara. Dispensa-se o circunlóquio; exige-se a clareza. Inútil o palavrório; anseia-se pelo conteúdo. Dispensáveis as perífrases; deseja-se o pensamento tão perfeito quanto a forma física que possa ele representar. Noutras palavras, inscreve-se como ideário da redação oficial, principalmente nos documentos de informação sumária, aquele requisito essencial vinculado à mensagem: ser bem escrito. "...a linguagem escrita está em essência relacionada com a linguagem literária. Um livro técnico, uma monografia, um artigo de jornal ou de revista não são — nem devem procurar ser — literatura no sentido estrito do termo; mas a ela se ligam pelo cordão umbilical da sua natureza de trabalho escrito. Por consenso social não escapam de certas exigências de ordem literária". 7

Distorção

Com a redação oficial ocorre estranha distorção. Para compreendê-la, te-

remos de analisar, num processo diacrônico/sincrônico, para usarmos a terminologia de Ferdinand de Saussure, aspectos do vocabulário oficial, do ponto de vista evolutivo e do ponto de vista de sua existência, num dado momento histórico.

A distorção nasce quando se considera estática a expressão escrita de um sistema lingüístico. Certos grupos fraseológicos inicialmente formados com certa imaginação continuam inalterados. Já se perdeu no passado, por exemplo, a origem do adjetivo *ilustre* (e suas variações) com referência à palavra *senhor*. Chegamos até a admitir que as variações adjetivais subseqüentes, a ponto de se alcançar o superlativo, foi menos um fenômeno de renovação de significado semântico que um fenômeno provocado pela necessidade de realçar as distinções sociais. Caberia, no caso, uma pesquisa sobre tal adjetivação, porquanto o próprio *ilustre* já figura em Camões⁸ na precisa acepção dicionarizada. Na verdade, *ilustre*, *mui ilustre* ou *ilustríssimo* antepostos ao vocativo *senhor*, já suportaram tamanho desgaste de significado, que hoje se incorporam ao anedotário. A história que o Sr. Odacir Beltrão conta, pode não ter lá suas raízes verdadeiras, mas representa, realmente, o descrédito do *ilustríssimo* abreviado: "Certa vez, perguntaram ao aluno José da Silva por que motivo se inscrevera com o nome de *Ilmo José da Silva*. Ele respondeu: — Ora, professor, achei que podia usar isso, porque todos lá no escritório escrevem sempre *ilmo* isso, *ilmo* aquilo..."⁹ No entanto, quanto tempo levará ainda a expressão *Ilmo. Sr.* nos enve-

lopes e na invocação da correspondência comercial e bancária?

Num corte diacrônico, percebemos que *ilustre* perdeu muito de suas características originais. E se compararmos a altanaria com que Camões o escreveu e a vulgaridade do uso corrente na linguagem coloquial ou mesmo na linguagem epigramática com objetivos inclusive publicitários, vemos a que ponto desceu na escala de valores o adjetivo *ilustre*, hoje com tão largo trânsito, até pejorativo.¹⁰

A originalidade do lugar-comum

Por que hoje repelimos certas expressões a que denominamos lugar-comum, a ponto de investirmos contra ele com tal violência que uns extremados, armados de foice, pretendem abolí-lo de uma vez do vocabulário? Pobres lugares-comuns. E que um dia não foram comuns: eram a moeda corrente de valor admirável. Quando ainda hoje escrevemos *distinto amigo/aos seus melhores cuidados/preciosa atenção/tenho a honra de/o assunto em tela/apraz-me acusar o recebimento de/agradeço a significativa colaboração de/ coloco-me à disposição de/rogo a V.Exa. a gentileza de/matéria de tamanha relevância/serão tomadas as devidas providências/no desempenho da missão que lhe foi confiada/etc.*, e sentimos como pesam na correspondência (soam falso e nem sempre correspondem ao que desejamos dizer), não nos lembramos que possuíram elas sua dignidade de parecerem originais.

Conta o Sr. Paulo Rónal que certo aluno seu, de latim, confessou seu

desprezo pela prosa de Horácio, devido aos lugares-comuns. Ao que retrucou o mestre: "Aproveitei a oportunidade para mostrar que a originalidade de Horácio (a não ser que seja um mero tradutor, o que não podemos saber por haver-se perdido grande parte da lírica grega) consistia precisamente em ser ele o pai de muitos lugares-comuns, isto é, conceitos expressos de maneira tão lapidar, tão nova, que se impusam de vez".¹¹ Sob outro ângulo, penetrante é a lição que nos ensina Marcel Proust, o da reação em face da novidade estética, em certo trecho analítico sobre a personalidade de Bergotte (para alguns intérpretes, Bergotte seria Anatole France): "Aliás, se toda novidade tem como condição prévia a eliminação do lugar-comum a que estávamos habituados e que nos parecia a própria realidade, toda conversação nova, bem como toda pintura, toda música originais, sempre há de parecer preciosa e fatigante. Apoiase em figuras a que não estamos acostumados, e o conversador só nos parece falar por metáfora, o que afinal cansa e dá a impressão de falta de verdade. (No fundo, as antigas formas de linguagem também haviam sido outrora imagens difíceis de apanhar quando o ouvinte ainda não conhecia o universo que pintavam. Mas imaginamos desde muito que era o universo real e nele nos apoiamos)".¹²

Desse assunto se ocupou Flaubert durante toda a sua vida. Empenhava-se em elaborar um *Dicionário de Idéias Aceitas*. Era talvez uma prática que o distraía da suada tarefa de marceneiro que derrubava toda uma floresta para fazer um guarda-roupa, na expressão

de Dumas Filho.¹³ Não cheguemos a tanto, pois teremos ainda por longo de tempo de conviver com os lugares-comuns até encontrar novas expressões que, por sua vez, para as próximas gerações, serão também consideradas lugares-comuns, e assim por diante. O que não nos impede, apesar desse ciclo interminável, de considerar alguns aspectos do problema dentro do esquema de uso corrente, na correspondência oficial.

A grandiloquência epistolar

Como nos libertamos do lugar-comum? Como evitar a pressão das frases feitas que se assemelham às flaubertianas *idéias aceitas*?

Todo o esquema referido pelos que estudam a língua e recomendam uma linguagem precisa, está de pé. Mas, entre a teoria e a prática a distância por vezes é tão grande quanto a que separa o carro-de-boi do foguete Apolo. Quando escrevemos, estranho fantasma ressuscita de nosso subconsciente toda uma fauna de duendes, a ponto de atravancarem a folha em branco e atulharem o chão ou a cesta, de bolinhas de papel. A idéia fica emperrada e só encontramos uma saída para nos desobrigarmos: recorremos ao arquivo e lá está para tal assunto o seu modelo. Então a tarefa se torna mais fácil e, escrito o primeiro parágrafo, o resto se desenvolve com certa naturalidade.

Entretanto, em virtude do primeiro embalo, o estilo terá de ser uniforme. Prosseguimos no mesmo tom em que as idéias, engomadas, adjetivadas,

cheias de ancilas de reforço, essas expressões que tanto empurram a frase para a frente — as conjunções, as locuções adverbiais e prepositivas — nos levam até o final onde chegamos extenuados pelas cascatas verbais. E é com tranqüilidade que voltamos a copiar já em plena ascensão à superfície, à procura do ar puro da linguagem coloquial, o fecho grandiloquente: "Aproveitamos a oportunidade para renovar a Vossa Excelência..."

Se observarmos a grandiloquência epistolar do estilo oficial, veremos que sentimos uma atração tão sensível pelos epítetos, que julgamos magra e anêmica a expressão em que um substantivo não se encontra amparado pelo adjetivo correspondente. Quando procuramos dar maior expressividade, sapecamos um adjetivo: um *escritor* não parecerá simplesmente *escritor*, mas *renomado escritor*. Raro o prefeito a quem não se diz, em telegrama de cumprimentos, que o *município* sob sua administração é *próspero*. E a ninguém que tenha recebido uma *missão* no País ou no exterior se deixará de dizer ter sido ou que será *honrosa* ou *espinhosa*. As mensagens de luto sempre são *confortadoras*. E de um embaixador com representação oficial, dir-se-á que *inúmeros são os laços que nos unem a essa grande nação-irmã*. Nenhuma autoridade, ao instaurar *inquérito*, designando a comissão, deixará de adjetivá-lo: que o *inquérito* seja *rigoroso*.

Substantivo/Adjetivo

Que fazer? Há muito o que fazer, a começar por uma revisão de conceitos

que nos preparem para ver a palavra escrita com outros olhos. Mas a primeira atitude será a de cortar na carne o que é supérfluo e empenhar-se em procurar, em vez do adjetivo, o "substantivo expressivo que contém já em si um elemento de caracterização", no dizer do Prof. M. Rodriguse Lapa.¹⁴ Para o autor de *Estilística da Língua Portuguesa*, o substantivo não difere muito do adjetivo. E acrescenta: "A própria origem do nome tem mais de adjetivo do que de substantivo. Com efeito, ao princípio, todos os seres foram designados por uma qualidade fundamental que os caracterizava"¹⁵

Embora a tese encontre fértil debate no campo da polêmica, à luz das teorias lingüísticas modernas, sempre verificamos uma tendência nossa de, através de comparações, estigmatizar o significado do que pretendemos batizar. Basta imaginar a forma física de objeto correspondente a algumas palavras — *couve-flor*, *aguardente*, *automóvel*, *vaga-lume* — para percebermos que a relação substantivo-adjetivo é mais qualitativa que nominal. Daí a tendência para se substantivar o adjetivo, dando-se à qualidade uma função bem apropriada, como se lê em Euclides da Cunha: "O sertanejo é, antes de tudo, um forte".¹⁶ Ou de se adjetivar o substantivo, com a inclusão de referências estritamente nominativas. Veja-se este trecho de diálogo: "Um dia dei uns toques a D. Glória:/ — Por que é que sua sobrinha não procura marido?/ Melindrou-se:/ — Minha sobrinha não é *feijão bichado* para se andar oferecendo".¹⁷

Maior ainda a semelhança semântica na área do significado, quando num

coloquial de traços realistas, numa época em que havia empenho em se escrever como se falava, a tia Sinha-zinha, em *Doidinho*, esgoelava-se da manhã à noite: " — Zé Paulinho não sabe educar. Não tem coragem de meter o pau. É um *banana*"¹⁸ Ou então este traço adjetivo num substantivo de variadas conotações: "Aquela intimidade de vizinhos tinha de acabar nisto, que é verdadeiramente uma bênção do céu, porque ela é um *anjo*, é um *anjíssimo*... Perdoe a cincada, Bentinho, foi um modo de acentuar a perfeição daquela moça".¹⁹

Não quer dizer, entretanto, que vamos jogar o adjetivo porta a fora ou janelar abaixo. Não vamos enxotá-lo como se fosse um imprestável, um inútil, sem serventia. (Pois acabamos de usá-lo com função substantiva...) Vamos, sem dúvida, afastá-lo de nossos clichês mentais, que por sua vez determinam a linguagem escrita.

Um escritor da categoria de Camilo Castelo Branco, há mais de século, em crônica escrita em 1858, fazia estas observações sobre o jornalismo da época, e que certamente correspondia à linguagem escrita e à oratória em curso, a propósito dos clichês fraseológicos: "Obriga-se o cronista a manter invariáveis os seguintes adjetivos, quando vierem usados para os seguintes substantivos: *Prelado* será sempre *virtuoso*; *cantora* será sempre *mimosa*; *jornalista* será sempre *consciencioso*; *jovem escritor* será sempre *esperançoso*; *patriota* será sempre *exímio*; *negociante* será sempre *honrado*; *caluniador* será sempre *infame*. As maneiras de quem dá um baile

serão sempre *amáveis*; os *convidados* sairão sempre *penhorados*. O *folhetinista* será sempre *espirituoso*; o *poeta* será sempre *inspirado*. Os *irmãos terceiros* serão sempre *veneráveis*. Os *sócios* de qualquer coisa mercantil serão sempre *acreditados*. Os *meninos recém-nascidos* serão sempre *robustos*. As *viúvas* serão sempre *inconsoláveis*... Se o *ricaço* der doze *vinténs* aos *inválidos*, este feito será sempre um *rasgo filantrópico*, e a fortuna dele será sempre *abençoada*. Não haverá *baile* que não seja *animado*, nem *jantar* que não seja *lauto*, nem *serviço* que não seja *abundante*, ou *profuso*, para variar. Nenhum homem rico terá *amigos* que não sejam *numerosos*. Todas as *firmas* da praça comercial serão sempre *respeitáveis*. O voto de qualquer *parvoíinho* será sempre *ilustrado*; e mais depressa morrerá o *cronista* do que deixará de ser *eloquente* o *discurso* de qualquer *Cícero fanhoso*. Todo o *casamento* será *próspero*. Ninguém poderá morrer que não fique sendo *bom cidadão*, *bom pai*, *bom marido*, e terá tudo bom".²⁰

Se formos confrontar a adjetivação respigada por Camilo Castelo Branco e a do jornalismo de nossos dias, veremos que muita coisa mudou. Mas, quem quiser pesquisar alguns de nossos jornais do interior, muito beletrista (que acumula as funções de diretor, redator-chefe, redator e responsável pela publicidade) traz em seu arsenal lingüístico as *firmas respeitáveis*, os *sócios acreditados*, os *poetas inspirados* e os *prelados virtuosos*. E de tal modo se precavem os editores e secretários de jornal, que, em recente livro sobre o estilo jornalístico, o *jor-*

nalista Lago Burnett sentenciou: "Não devemos ter nenhum preconceito com as palavras, quando elas são as únicas apropriadas para exprimir o nosso pensamento no ato de escrever. Por favor, não pensem que estou aqui, teatralmente, defendendo o palavrão na imprensa. Repudiaremos sempre as expressões chulas, as de mau gosto, os arcaísmos, os neologismos não oficializados e os eufemismos. Nunca recorreremos ao *titular da pasta do Interior*, aos *soldados do fogo*, aos *edis*, ao *primeiro magistrado da Nação*, ao *astro-rei*, quando é mais simples e mais correto falar do Ministro do Interior, dos bombeiros, dos vereadores, do Presidente da República, do sol. *Perlinaz moléstia* e *mal súbito* são também diagnósticos que não devem ser feitos por bons jornalistas. Nem por bons médicos. Tomar um *café* é melhor do que saborear a *rubiácea*. *Precioso líquido* é água mesmo".²¹

Se a própria imprensa mantém vigilância diária em favor da expressividade, por intermédio de jornalistas especializados (formam o *copy-desk* da redação), maior razão no serviço público se justifica qualquer providência em favor de uma linguagem mais despojada dos excessos verbais. Pois o objetivo é sempre o mesmo: transmitir, seja o que for, com a maior clareza.

Expressão escrita e expressão oral

Ao lado, porém, do adjetivo surrado, de homérica idade, outro fator de distorção na linguagem oficial se apresenta, principalmente, quando o redator sai da correspondência um tanto medida e contada, de formulário pron-

to — uma comunicação, um requerimento, um aviso, um memorando — e entra na faixa mais ampla de uma exposição ou de um relatório. Aí os velhos duendes se apresentam como se fossem legião. E, numa tentativa de tornar bem expressa (não dissemos expressiva) a mensagem, o redator procura convencer o eventual leitor, através de um esquema verbal onde o que mais sobreleva é o preciosismo.

Neste ponto, estreita-se a relação entre a expressão escrita e a expressão oral. Não vemos como torná-las distintas, quando, na realidade uma e outra se irmanam, se mesclam, se interpenetram, e ficamos por vezes sem saber se o redator é orador ou se o orador está ditando um texto.

Costumam os exegetas da oratória afirmar que a eloquência adquire foros de perenidade quando se torna digna de leitura; quando vence a prova da leitura, ou seja, o texto escrito. Num dos poucos livros sobre a matéria, à maneira de ensaio, o Sr. Josué Montello afirmou que a "expressão oral é apenas uma das das dimensões da oratória. A outra é a escrita, que lhe dá perdurabilidade e categoria literária. Nem sempre as duas expressões se correspondem. O orador, na tribuna, é um; pode ser outro no papel impresso".²²

A recíproca é verdadeira. Tome-se uma exposição de motivos bombardeada de eufemismos, de metáforas, de preciosismos, e veremos o leitor perdido já no terceiro parágrafo, indagando-se o que o autor quer dizer. Ou, na melhor das hipóteses, corren-

do rápido os olhos para os últimos parágrafos, a fim de saber o que o autor deseja. Nem a leitura dinâmica salva um péssimo texto, do ponto de vista da compreensão e da clareza.

Entrelaçam-se, portanto, as expressões escrita e oral, embora os vícios que lhes são comuns repontem mais vigorosos, quando se submete o texto à leitura. Mas, onde a origem, a gênese da tosca oralidade e mais tosca redação?

Pensar e escrever

Essa oralidade tosca e esse tosco ofício de espichar-se um parágrafo indefinidamente, resulta menos das tendências pessoais de cada um do que da falta de hábito de escrever, ou melhor ainda, de pensar. De criar idéias. De coordenar os pensamentos e afinal dizer-se: é isto o que desejo expressar. Depende menos do talento de escrever ou de falar do que da organização interior dos pensamentos. Da faculdade, diremos, de saber pensar. Não insinuamos que o principal requisito de quem escreve deva ser o de comportar-se como *pensador* — um arquiteto de idéias. Absolutamente. Pensar, admitamos, no sentido mais trivial: ter alguma coisa na cabeça para dizer. E, principalmente, pensar com o objetivo de coordenar a expressão, seja oral, seja escrita.

É truísmo esta afirmação: quem pensa mal, não terá condições de expressar-se bem. Este truísmo, tão antigo quanto o homem em sua luta pela Comunicação com os outros homens, ainda continua em pauta. Por que?

Porque o ato de escrever é estritamente pessoal. É uma experiência de cada um. Semelhante ao amor, ao ódio: somente quem *viveu* esses sentimentos alcança até onde vai o homem quando ama ou odeia. Não importa aprender, muitas vezes, a arte de redigir. Esta, os gramáticos sabem-na de cor e salteado. Conhecem profundamente as regras e exceções no emprego da partícula *se* e sobre isto são capazes, têm competência de escrever tratados. Entretanto, não é o conhecimento gramatical que abre as portas da expressividade oral ou escrita. É a velha arte de saber coordenar as idéias: a arte de pensar. E curioso, muito curioso, insistimos, não existir ainda em nossas escolas uma matéria que, desde o curso primário, oriente o aluno para a admirável arte de pensar sem a qual nada se pode fazer. E quando somente na adolescência ou na idade madura a criatura humana começa a descobrir este seu mundo interior, então percebe o quanto de tempo perdeu, e embora, à maneira proustiana tente recuperar o tempo perdido, vê que muitos hábitos mentais têm raízes de goiabeira no chão esquecido do inconsciente.

A relação pensar-escrever, em nossa época, oferece subsídios para um trabalho especial. Fiquemos, porém, no registro de indiscutível comprovação, a ponto de, qualquer texto sobre a matéria, conter, ao menos em síntese, esta opinião de W. Somerset Maugham, em suas *Confissões*: "Mas suponho que se um homem tem o espírito confuso, escreverá de modo confuso" ²³ Por que isto acontece? Embora se referisse a pessoas que jamais deviam incidir na obscuridade, e estão nesse

caso os escritores profissionais ou bissextos, ²⁴ Maugham dizia que uma das causas "é que o próprio escritor não está perfeitamente seguro do seu pensamento. Tem uma vaga impressão do que quer dizer, mas, ou por falta de poder mental ou por preguiça, não o formulou exatamente em seu espírito, e é muito natural que não ache uma expressão precisa para uma idéia confusa. Isso provém do fato de que muitos escritores pensam, não antes, mas enquanto escrevem" (25).

Se isto acontece a escritores que confiam no poder da improvisação, por que não com o nosso redator oficial, que por vezes não *sente* o que, por tarefa, lhe foi encomendado? Porque o *sentir* o tema, no caso do profissional a que refere Maugham, é para muitos meio caminho andado. O escritor não é um burocrata que termina seu expediente ao pôr-do-sol. O escritor, seja de ficção, seja ensaísta, seja mesmo o jornalista do quotidiano com a missão de interpretar os fatos, ele *vive e convive* com os seus personagens, suas idéias, suas notícias. Até dormindo o escritor trabalha; seu inconsciente remói o moinho da criação, e os personagens, as idéias e as notícias se engravam no outro eu que, pensando, trabalha. Daí certos escritores escreverem bem sem nenhum plano de trabalho: dispõem-se a escrever e a prosa sai fluente.

Ora, o redator de correspondência oficial se não tem a obrigação de viver o dia-a-dia burocrático, como parte integrante de sua personalidade, deverá compensar esta vivência interior com uma disposição para assimilar e

transmitir o que lhe é recomendado executar. E aqui a ordenação do pensamento se estabelece na base de planos de execução. Execução que obedece, inicialmente, a esquemas condicionados ao tipo de trabalho que se vai redigir.

Um memorando não exige a mesma estrutura do ofício; e um ofício está separado, de muitos furos, do memorando ou da exposição de motivos. Quando não se compreende isto, do ponto de vista estrutural, cometem-se os mesmos enganos que tanto ocorrem na redação jornalística: confunde-se um editorial com uma notícia; uma nota com uma reportagem. E se na mesa do jornalista tais enganos resultam em bolas de papel na cesta ou em certo nervosismo do secretário-de-redação que irritado com o "foca" ²⁶ termina por ingerir duas xícaras de café fora do horário antes de perder a paciência, num gabinete ou seção ministerial esses desencontros de interpretação do texto apenas depõem contra o funcionário. E o chefe de gabinete, indagando à sua secretária onde anda o ofício, se já ficou pronto, poderá ouvir: "Não senhor, estou refazendo. O senhor não conhece a dificuldade de se encontrar um funcionário com redação própria?"

A magia do preciosismo

Alie-se a uma deficiente ordenação de pensamento — e mais deficiente se não houver um plano de trabalho, principalmente nos documentos oficiais mais longos — a influência da oralidade, de conseqüências negativas para o estilo, ou melhor, para a comunica-

ção do acontecimento oficial. A mais séria: o preciosismo.

Lembro-me, como se fosse hoje, de acontecimento que presenciei, aos treze, quatorze anos. Meu pai e meu tio conversavam sobre a redação de uma carta, requerimento ou o que seja, a ser encaminhado ao prefeito, a propósito de conserto no serviço de águas — a pena d'água, como se dizia. Há três dias não pingava uma gota do precioso líquido, como se dizia no jornalismo da época. Mas a discussão nasceu em torno do cumprimento à autoridade, ou melhor, de como iniciar a carta, em nome dos moradores da rua, para que Sua Excelência, o Sr. Prefeito, tomasse "as devidas providências". O impasse surgiu logo no início. Lembro-me que meu tio, de caligrafia treinada no paleógrafo 27 assim começou: "Tenho a subida honra de cumprimentar Vossa Excelência..." Meu pai, no outro lado da mesa, não concordou. Não concordou com *subida*. Veio a dúvida de pronúncia: *subida* ou *súbida*? Meu pai não sabia. Foram ao dicionário, um Jayme Séguier, capa cor-de-rosa, antigo. Não "leva acento"; logo, devia ser *subida*. Meu tio, a essa altura, também não sabia qual seria a exata pronúncia. Mas havia também muitas palavras de pronúncia tônica, sem acento. *Súbida* ou *subida*? Deixaram mesmo sem acento, "como está no dicionário", embora a dúvida prosódica ficasse. Dúvida que me acompanhou por muito tempo, porquanto, na imaginação da criança, considerasse incrível que se falasse em *subida* escrevendo-se ao "seu" Prefeito. Ora, *subida*, a *subida* que eu conhecia, era coisa semelhante à ladeira,

perto de lá de casa. Para que escrever *subida* em assunto de prefeito e pena d'água?

O preciosismo possui certa magia. Sempre nos inclinamos a dar à frase uma grandiloquência que somente as palavras difíceis ou de pouco uso têm condições de criar. Consideramos tacho, pífio, o vocabulário tradicional, aquele em que nos comunicamos, e, em face principalmente da Autoridade, admitimos que não se deve, em absoluto, escrever como nos expressamos. Daí a angustiada procura de palavras que, no mínimo, confere a quem as escreve uma categoria intelectual mais elevada.

Uma Pesquisa de Lobato

Quando exageramos, acontece o desastre. Monteiro Lobato conta certa experiência com um texto de Coelho Neto. Conversava com Artur Neves, da Cia. Editora Nacional, sobre o que certos escritores fazem e que necessitam ser traduzidos. Sobre a mesa, havia a reprodução de um artigo de Coelho Neto sobre José do Patrocínio. Disse Lobato a Artur Neves: "Eu derrubo este seu lápis vermelho em cima e juro que a ponta marca uma frase que tem de ser *lida traduzidamente*". Feita a prova, a ponta caiu nesta frase: "*Pela estrada desciam réguas em chouto, sacolejando ceirões e cotos*". Lobato continua:

"— Bem. O artigo trata da última visita que Coelho Neto fez a Patrocínio, já quase moribundo, lá numa casinha de Piedade, subúrbio do Rio de Janeiro. Ora, quem conhece este país,

e o Rio, e os subúrbios do Rio, sabe que por cá não existem *réguas*, nem *choutos*, nem *ceirões*, nem *cotos*. Tudo isso são velhas tintas lusitanas que Neto usava para pintar paisagens daqui. O leitor, portanto, terá que verter tais tintas para as equivalentes nacionais — mas só o fará se for culto e bem dotado de paciência. Em caso contrário, repele o autor, dizendo, "Outro ofício!" Mas traduzindo em língua comum a tremenda complicação acima, o que obtemos é muito simples: *Pela estrada desciam burros de carga no trote, sacudindo jacás*. Como você está vendo, o trabalho é duplo; é um trabalho de leitura simultaneamente articulada com tradução mental".

Manuel Neves, assistente de Artur Neves, que ouvia a conversa, achou que Monteiro Lobato estava exagerando. Lobato fez outra experiência com o lápis. E a ponta caiu neste trecho, no mesmo artigo: "Deixando o trem, meti-me por uma estrada cheia de sulcos de carros e covas que eram *atascais*. A um lado, alta, escalavrada, a *barranca sanguínea erigida de mato*, com cercas de *espinhais em flor* defendendo pomares; em frente, *casario roceiro*, com *alpendrada e poiais*, *argolões em esteios*, *mastros com bandeirolas*."

E com admirável *humor*, Lobato falou para Manuel Neves:

"— Veja, seu Manuel, quanta coisa há neste período que exige tradução. Estradas com covas, não sei o que sejam. Covas só temos no cemitério ou feitas em horta para a plantação de mudas. Nossas estradas têm apenas

buracos. E não há buracos de estrada com *atascais* dentro. Elas têm nos buracos apenas lama, ou tijuco, ou barro. Também não temos à beira das estradas *pomares* — temos quintais com umas tantas laranjeiras cobertas de erva-de-passarinho, umas bananeiras, umas goiabeiras e um pé-de-mamão. Isso não dá *pomar* — dá apenas um simples quintal com árvore, coisa muito diferente. E esta cerca de espinhais em flor? Temos cercas vivas de pinhão do Paraguai, e mesmo de espinheiro. De *espinhais*, nunca vi. E este *em flor* é uma eterna superfetação — como os *seios túrgidos* nos romances de Veiga Miranda. Para Coelho Neto tudo era *em flor* — a *balsamina em flor*, a *boca em flor*. Para Veiga Miranda tudo eram *seios túrgidos*. A gente tem de ir traduzindo os dois — tirando aquelas *flores* e pendurando aqueles *seios*, para visualizar a realidade descrita. E a *barranca sanguínea*? Não há disso! Nossas estradas só têm barranco vermelho. Também não há *mato erigido* — o que erija é espinho de ouriço e outras coisas duras e pontudas — mato não é duro nem pontudo. E esse *casario roceiro com alpendradas*? Não temos nada disso. Um subúrbio do Rio ainda não é bem roça, e nenhuma daquelas casinhas tem alpendrada — terá quando muito uma pequena varanda. Os tais *argolões em esteios* a gente só os vê nos currais, para amarrar burro bravo. E os tais *poiais*, raros leitores saberão o que é. Temos de traduzir para banco tosco. E esse *mastro com bandeirolas*? Haverá por lá mastros de São João, os quais não usam bandeirolas e sim *bandeira de santo*. Bandeirola é uma pequena bandeirola solta ao vento; *bandeira de*

santo é um rígido quadro de sarrafo com o retrato dum santo fogueteiro, S. João, Santo Antônio ou S. Pedro, estampado em morim e ali pregado com tachinhas. Não há no Brasil inteiro um só mastro com bandeirola. Está vendo, Manuel, quantas traduções neste segundo período indicado pelo lápis?... Quer mais umas pingadas?

Manuel ficou com medo e desistiu de terceira experiência". 28

Para compreendermos essa quizila com o estilo rebarbativo, basta dizer que Monteiro Lobato era desses escritores que não dissociava a expressão oral da expressão escrita. Uma e outra se completavam. Muito jovem ainda, na fase de aprendizado, nos idos de 1915, em carta a Godofredo Rangel, escreveu, a propósito de um pronome mal colocado: "Quanto ao meu erro do se o *prática*, é coisa tão soez e chata que escusava te alongares tanto na demonstração. Já o expungi. Não fujo à pecha de ignorante em gramática, e até proclamo essa ignorância. E na realidade guio-me pelo tacto e o faro, pelo aspecto visual e auditivo da frase. Se algum período me soa falso, releio-o em voz alta para perceber onde desafina. E achada a corda bamba, não a analiso, dispenso-me de saber que preceito gramatical foi ali ofendido: aperto a cravelha e afino a frase. O método não será dos melhores, mas é o meu". 29

Para que maior influência do preciosismo do que na oratória? Sob qualquer pretexto larga-se o verbo e todas as potestades são mobilizadas. Perdu-ra ainda o estilo nefelibático. Seja na oratória de brindes no final das re-

cepções, seja na conversa de Eulálio Relvas, revisor do *Correio do Recife*, com o diretor, Felipe Gama: "Preliminarmente, desejo reiterar-vos os meus profundos agradecimentos em face do privilégio que concedeis, todas as noites, a este vosso amigo, admirador e servo: o de ser o primeiro leitor consciente dos vossos artigos magistrais, de vernáculo castiço, os quais, quer isoladamente, quer no conjunto, significam a bússola orientadora da opinião pública, nesta conturbada fase da nossa vida político-administrativa. Este representa um salário intelectual inatingível em quaisquer outros órgãos ou postos da imprensa indígena". 30 E a conversa de Eulálio Relvas com o diretor do jornal se esparramou, na prosa ágil de Mauro Mota, até o desenlace: queria passar um vale.

2. TÉCNICAS DA COMUNICAÇÃO NA REDAÇÃO OFICIAL

Pensar. Escrever. Falar em público. Conversar. Redigir ofícios, mensagens, cartas, telegramas, memorandos. É um ciclo imenso que se entrelaça.

Tratando-se da redação oficial, além dos problemas vinculados com a Estilística, outros aspectos adquirem em nossa época maior realce. Como tornar a redação oficial mais atual e afim com as técnicas da Comunicação?

Pode parecer estranho elevar um ofício, uma exposição de motivos ao nível de instrumento de Comunicação. É mais estranho ainda se quisermos ir mais longe: estender um provável confronto entre um memorial e uma matéria jornalística. Tão diversos — di-se-á

— o papel timbrado e o jornal, que em nenhuma hipótese se pode aceitar tal similitude.

Mas a estranheza desaparece quando abrindo um jornal moderno, encontramos uma seção, na página editorial, com este título: *Cartas dos Leitores*. Então, como ocorre no episódio proustiano das madalenas à hora do chá, para quem medita sobre o tema da Comunicação humana, essa coluna à disposição dos leitores evoca um mundo — o próprio universo da presença do homem na face da terra, empenhando-se em transmitir, sempre transmitir o que lhe acontece, seja nas quatro paredes de seu lar, seja nas quatro muralhas da cidade, seja nos quatro pontos cardiais.

A Comunicação, ontem e hoje, sempre foi condição de existência. E aqui percebemos que a distância entre o fogo, o tantã dos homens primitivos e o jornal que recebe as notícias via satélite tem um nome: progresso. Em pleno progresso, possuindo todo um aparelhamento tecnológico de excepcionais possibilidades de transmissão de mensagens, ainda hoje o homem utiliza a fumaça para expressar decisões da mais alta repercussão mundial: a escolha de um papa. E quando as questões intrincadas não permitem que o próprio telefone vermelho entre a Casa Branca e Kremlin seja o veículo ideal para solver as divergências, que fazem os estadistas? Marcam encontros pessoais. Vão ao tête-à-tête. Conferenciam. Imitam simplesmente os homens da História Antiga. Num arremate clássico, terminam fir-

mando documentos (acordos, tratados, convênios); e assim o homem de Governo, para usar a expressão machadiana, termina atando "as duas pontas da vida", tendo ao lado o funcionário público, redator de documentos oficiais, versão moderna dos escribas e profetas, sejam eles redatores, sejam assessores com assento privilegiado junto aos faraós do nosso tempo — os homens de Estado.

Nota Oficial e Notícia

Antes do jornal, que representava a correspondência oficial ou particular, no mundo antigo? Qualquer compêndio de História da Comunicação não deixa de incluir sobre este aspecto um exórdio. É de Fernand Terrou esta observação que certamente não aprendemos em aulas de História: "o soldado de Maratona não é apenas um exemplo esportivo".³¹ Marco Polo — informa ainda Terrou — encontrou mais de 200 000 cavalos em serviço de entrega de correspondência, no Império dos Mongóis. E o que era a correspondência em sua origem, senão um veículo de expressão do que se passava entre os homens? Ainda hoje, na linguagem do quotidiano, quando alguém recebe uma carta enorme, de cinco, seis, dez, quinze laudas, o destinatário não se contém e diz: "— Puxa! Isto já deixou de ser carta, é um jornal!"

Na realidade, os jornais antigos não passavam disto: registravam os acontecimentos. E se muita coisa mudou, do ponto de vista técnico, em sua essência o homem é um curioso incorrigível.

Se os jornais apresentam modificações constantes, e ainda se modifi-

cam diariamente, com o objetivo de alcançar maior público, transformando-se em pouco tempo numa indústria das mais poderosas do mundo, a correspondência, limitada ao tamanho dos envelopes, não se preocupou com este aspecto. Se o jornal é uma extensão da correspondência e a correspondência, em seus primórdios, foi uma das primeiras "extensões do homem", para usar a expressão de McLuhann; se o jornal ainda hoje tem de criar novas formas de apresentação das notícias, vive sempre modernizando-se à procura de novos processos de tornar a notícia mais atraente, na correspondência não existe, a rigor, essa preocupação. Não é a correspondência objeto de venda. Não é mercadoria. É um veículo pessoal, de comunicação direta, e ainda que por vezes se denomine *circular*, na essência o assunto alcança determinadas faixas de público. Um edital abrindo concorrência pública para a construção de uma ponte é tão diferente quanto o mesmo edital transformado em notícia. Dentro de um ângulo jornalístico notícia é ainda a inauguração da ponte ou, na pior hipótese, a sua destruição por uma enchente. Simples exemplo que oferece uma visualização da dinâmica verificada na imprensa e da cristalização da forma na correspondência oficial.

Temos ainda hoje um veículo em que a linguagem oficial coexiste ao lado da linguagem jornalística. Basta ler um *Diário Oficial*, em que se publicam os atos do Governo redigidos nos padrões usuais da Administração Pública e estes mesmos atos transformados em notícia. Veja-se a diferença. Confronte-se, distinga-se a linguagem. Em al-

guns órgãos oficiais, a exemplo do *Distrito Federal*, órgão oficial do Poder Executivo do D.F., o estilo administrativo corre paralelo com o estilo jornalístico. Lê-se o ato público. Mas, para melhor compreensão, recorre-se à informação contida na notícia ou na reportagem. Altera-se a estrutura do ato normativo, procurando-se traduzi-lo, com vistas a uma interpretação do texto legal.

Tal prática significa, em nossa compreensão, um avanço admirável. O ato normativo possui uma estrutura própria, rígida, adequada ao espírito codificante. O pensamento do legislador se distribui de acordo com as normas técnicas: o artigo, o parágrafo e desdobramento — incisos, itens, alíneas. Artigos e parágrafos que se agrupam em seção, capítulo, título, livro, partes geral e especial. Em recente estudo sobre a matéria, o Prof. José Afonso da Silva "entende por apresentação material do ato normativo (também do individualizado) a distribuição do assunto no seu texto". Mas não esquece o aspecto da redação que deve ser "correta, simples, precisa e concisa". E mais: "Para que o texto se apresente sistematizado logicamente, o redator do ato deve, desde o projeto ou minuta, fixar bem o que pretende regular, tomando cuidado para que não sejam incluídos dispositivos contraditórios, confusos ou incoerentes, isto é, que o conteúdo de um dispositivo não exclua o de outro, nem que o conteúdo de um divirja do de outro, nem contenha matéria estranha ao assunto que está sendo regulado".³²

Não houvesse duas ou três palavras que identifiquem de logo a recomenda-

ção como dirigida ao redator de atos oficiais, diríamos que se destinaria a qualquer aluno de português, a quem se lhe solicitasse uma dissertação sobre as principais correntes literárias, a partir do século XIX. Vê-se, pois, que as fronteiras dos atos oficiais, da correspondência oficial e da narrativa jornalística são tão afins, que o aproveitar as virtudes de uma para corrigir os defeitos de outra contribui para o objetivo comum: a melhoria dos padrões da comunicação escrita.

O impacto inicial

No campo da expressividade, esta aproximação da correspondência com o jornalismo se fundamenta num fato que é um dos pontos mais apaixonantes da comunicação escrita, em qualquer gênero, e que diz respeito ao objetivo de quem escreve: fazer com que o leitor vá até o fim. No jornalismo, são conhecidas as técnicas de redação que, incluindo o título, trazem a finalidade de despertar o leitor e, sem esforço, levá-lo a ler toda a notícia. Qual o segredo?

O segredo está no impacto inicial. Dispensam-se os rodeios, os circunlóquios, o antigo *nariz-de-cera*, entra-se no assunto. Começa-se pelo tema principal, o *climax*, e, a seguir, desenvolvendo-se a matéria, revelam-se os pormenores.

Admitamos que o Diretor do Departamento Administrativo do Pessoal Civil (DASP) convoque a imprensa para uma entrevista. Qual a técnica a ser aplicada na redação do acontecimento? Precisamente aquela que possa

responder, de imediato, à curiosidade do leitor: que aconteceu? Em nenhuma hipótese se redigiria a notícia informando que, aproximadamente às tantas horas, em seu gabinete, o Sr. Diretor do DASP iniciou a entrevista. Estavam presentes os senhores sicrano e beltrano, seus assessores. Os jornalistas começaram a fazer perguntas. A primeira, foi a seguinte... E assim por diante, numa narrativa tranqüila do fato.

Absolutamente. Nenhum jornalista daria à entrevista essa forma de relato, como se fosse um depoimento ou como se o repórter se comportasse como testemunha. O Diretor do DASP, ponto central da entrevista, teria certamente de revelar algo importante para a Administração Pública na faixa de suas atribuições. E o mais importante, sem dúvida, seria o começo, a cabeça, o *lead* da notícia: "— O Serviço Público será totalmente reestruturado, através de plano já encaminhado à Presidência da República, e que marcará o início, em definitivo, da Reforma Administrativa", informou ontem, em entrevista coletiva, o Diretor do DASP, Prof. Glauco Lessa de Abreu e Silva". A seguir, viriam os pormenores do plano, sua implantação, aspectos esclarecedores do problema. E viriam também as indagações, as respostas; enfim: tudo aquilo que esclarecesse melhor o principal já referido: a reestruturação do Serviço Público. Esta é a técnica da pirâmide invertida.

Procuremos transplantar esta técnica da objetividade visual, imediata, do jornalismo, para a correspondência oficial e perceberemos que muitos circunló-

quios tenderão a desaparecer. Sem quebrar as normas técnicas da feitura tradicional do ofício, do memorando, da exposição de motivos, o que tivermos o que informar poderá ser dito no primeiro parágrafo.

Quando Bernice C. Turner em seu livro sobre correspondência comercial apontou a existência de três estilos de redação na área dos negócios — o *estilo artigo*, o *estilo notícia* e o *estilo anúncio* — estava tocando no assunto, apesar de sua terminologia pouco jornalística. 33

Entende a autora por *estilo artigo* o que se constrói devagar, com um *climax* no final da mensagem; por *estilo notícia*, o que principia incisivamente e a seguir detalha o assunto; e por *estilo anúncio*, o que procura, tanto quanto possível, usar a linguagem publicitária, em que as palavras traduzam "imagens e movimentos".

Apesar de imaginosa a aproximação estilística, algumas ressalvas se fazem quanto à definição dos estilos. Num *artigo* de jornal a construção não se faz devagar até atingir o *climax*. Isto acontece com a *notícia* e a *reportagem*, quando escritas noutra técnica de pirâmide, a *pirâmide tradicional*. Narra-se um fato como se fosse um conto tradicional à Maupassant e à Maugham, com princípio, meio e fim. Uma reportagem semelhante às histórias verídicas do cotidiano. Tratando-se ainda de *notícia*, vale dizer que se pode também construí-la (o que pode ser válido em certos documentos oficiais) em *pirâmide mista*: começa-se com o *climax*, o aspecto importante do fato e,

a seguir, elabora-se a narrativa contando como o fato aconteceu, por ordem cronológica.

O tripé da comunicação

Aproximação mais acentuada das técnicas de redação na correspondência e no jornalismo poderá ser feita, se a considerarmos, dentro de uma visão mais ampla que não pertence apenas à *informação* pura e simples, mas à *interpretação* e à *opinião*.

Tentemos, inicialmente, definir o que seja *informar*, *interpretar* e *opinar*, na linguagem jornalística. Tema polêmico, divide mais de uma geração de profissionais de imprensa. Partindo de uma notícia dada — aquela em que o Diretor do DASP anuncia a reestruturação dos servidores públicos — vejamos o que se entende, na terminologia jornalística, por *informação*, *interpretação* e *opinião*.

Informação — a notícia pura e simples do fato, ou seja, do que disse o Diretor do DASP na entrevista. É o registro.

Interpretação — esta mesma notícia dentro de uma nova dimensão. Procura-se dar ao leitor uma idéia, mais completa possível, do que significam as informações prestadas pelo Diretor do DASP. Há jornais (em nossa imprensa, o *Jornal do Brasil*) que recorrem ao Departamento de Pesquisa, que fornece ao redator elementos, facilitando-lhe a tarefa de elaborar uma matéria especial sobre o problema da reforma administrativa no País. Dispondo de informações colhidas em jor-

nais de épocas anteriores, o redator poderá fazer um levantamento geral do assunto, já cogitado pelas administrações anteriores. É a *interpretação* uma série de informações suplementares pelas quais o leitor tomará conhecimento do tema, ficando mais a par do que se passa.

Opinião — é o pensamento do jornal. Na coluna dos editoriais, o jornal dará sua opinião sobre a entrevista do Diretor do DASP.

Lester Markel, diretor dominical do *New York Times*, citado por John Hohenberg, perante o Instituto da Imprensa Internacional, definiu o que seja o tripé da comunicação jornalística:

"Informar que o Kremlin esta lançando uma ofensiva de paz, constitui *notícia*.

"Explicar porque o Kremlin põe as bombas a arrulhar precisamente nessa ocasião, constitui a *interpretação*.

Declarar que qualquer oferta de paz do Kremlin deve ser rejeitada sem mais estudo é uma *opinião*".

E arrematava:

"A interpretação constitui parte essencial da coluna noticiosa. A opinião deve ser limitada, quase religiosamente limitada, à página editorial. Trata-se do ponto básico ao qual não se pode deixar de dar o necessário destaque".³⁴

O tripé na correspondência oficial

Na correspondência oficial, há documentos em que a Autoridade ora in-

forma, ora interpreta, ora opina. Ou, em alguns casos, informa, interpreta e opina; ou apenas fornece elementos de interpretação, com base em informações.

Segundo os princípios acima referidos, procuramos fazer um levantamento dos documentos *informativos*, *interpretativos* e *opinativos* na redação oficial. Eis os mais utilizados:

Documentos Informativos:

O aviso. O contrato. Os atos normativos.

Documentos Interpretativos:

A exposição de motivos. O regulamento. A ata.

Documentos Opinativos:

A mensagem. O parecer. O atestado.

Documentos Mistos:

Atos de correspondência (carta, memorando, ofício, telegrama). O relatório.

A própria estrutura desses documentos permite distinguir o fim a que se destinam. Observe-se como os *documentos informativos* estão mais vinculados com a área da notícia. A autoridade transmite uma informação ou informações. Quando não autoridade, também o signatário presta uma informação, ora como parte contratante, ora como requerente. Nos *documentos interpretativos* percebe-se a

notícia numa dimensão mais ampla: as informações mais esclarecedoras, assemelham-se a uma reportagem. Típico exemplo: a Ata, registro circunstanciado do que ocorreu numa reunião. O próprio Regulamento encerra uma série de normas previsíveis na hipótese de que tais fatos venham a ocorrer. Ainda que nele figure um rol de hipóteses, haja vista o Regulamento de Trânsito, pode-se reconstituir todo um esquema de comportamento individual e social em torno do que é ou não infração, nos termos da legislação em vigor.

Nos *documentos opinativos*, a Autoridade reponta falando mais alto, sublinhando seu pensamento tipicamente editorial numa Mensagem, num Parecer administrativo ou legislativo, numa Resolução com timbre decisório.

Por fim, os *documentos mistos* em que há trânsito livre para a informação, a interpretação e a opinião, em maior ou menor grandeza, a depender do conteúdo, ou melhor, do tema que determina a importância do documento.

—OoOoO—

Vejamos, numa visualização do tema, o que sejam alguns documentos oficiais à luz do que estamos expondo.

O Presidente da Comissão de Licitação do Governo do Distrito Federal autorizou a publicação do seguinte Aviso (referimo-nos ao Aviso não ministerial, idêntico ao ofício):

"Informamos aos Interessados que às 16 (dezesseis) horas dos dias 09 e 10 de julho do ano em curso, estará

reunida a Comissão de Licitação da Secretaria de Administração, a fim de receber propostas para alienação de material considerado inservível pelo Governo do Distrito Federal, conforme Editais de Concorrências n.ºs 01 e 02/70-AL-SEA.

Informações na Divisão do Material ou pelos telefones 42-0333 e 42-3733.

Brasília, 09 de julho de 1970

José Geraldo de Lana Torres
Presidente da Comissão de Licitação." 35

Estruturalmente, estamos diante da informação de uma concorrência, com data e hora marcadas para receber as propostas dos interessados. Os principais elementos da notícia aí se encontram:

Que — reunião da Comissão de Licitação da Secretaria da Administração do Governo do Distrito Federal;

Quem — a autoridade autora da convocação;

Quando — nos dias 9 e 10 de julho, às 16 horas;

Onde — na sede da Secretaria da Administração.

Para maiores detalhes — que permitiriam o desenvolvimento da notícia, a propósito da concorrência — a Autoridade informa os números dos telefones da Divisão do Material. Em suma, o fato está informado, atendendo, as-

sim, à finalidade do Aviso dessa natureza: "É uma cientificação, uma notícia, uma ordem", esclarece o Sr. Oda-cir Beltrão. 36 No caso, uma cientifi-cação.

—OoOoO—

Tomemos agora o modelo de *Ofício* inserido no volume de *Normas sobre Correspondência e Atos Oficiais*, 37 no qual o Diretor do Serviço de Adminis-tração do DASP se dirige ao Secretário da Presidência do Tribunal de Contas da União. Vejamos o contexto:

"Em atenção ao solicitado no Ofício n.º 1 145/68, de 15 de maio último, dessa procedência, apraz-me transmi-tir a V.Sa. o anexo processo (N.º DASP 1 236-68), pelo qual se verifica have-rem sido tomadas por este Departamen-to, todas as providências previstas em lei, para cuja exata observância baixou esse Egrégio Tribunal instru-ções, através do Ofício-circular n.º 1 239/65.

2. As medidas adotadas por este ór-gão do pessoal encontram-se em plena consonância com as normas ditadas por essa Corte, convindo transcrever o seguinte trecho da Portaria n.º 38, de 17 de abril próximo passado, deste Serviço:

"3. Em todos os processos que de-pendam de registro prévio no Tribu-nal de Contas, deverão os órgãos componentes deste Departamento enviar, dentro do prazo previsto em lei, os demonstrativos de despesas efetuadas nos três exercícios ime-diatamente anteriores".

Aproveito a oportunidade para re-novar (ou "apresentar", se for a pri-meira vez) a V.Sa. meus protestos de elevada consideração.

Fulano de Tal
Diretor"

—OoOoO—

Neste documento misto, verifica-se a informação, no 1.º parágrafo e a in-clusão de elementos de interpretação no 2.º parágrafo. Informação: o DASP tomou as providências previstas em lei com referência ao processo n.º 1 236/68. Interpretação: tanto assim que baixou a Portaria n.º 38 explicitan-do as recomendações do Tribunal de Contas.

Observe-se, porém, que a exata compreensão do fato só ocorre ao lei-tor após a transcrição de trecho da Portaria n.º 38. Nos termos dessa Por-taria é que o processo n.º DASP 1 236-68 foi devidamente examinado.

Jornalisticamente o ofício em si mes-mo não poderá transformar-se em notí-cia sem que se tenha conhecimento pormenorizado do Processo n.º DASP 1 236-68 referido no 1.º parágrafo. Mas não resta a menor dúvida de que informação e interpretação participam da estrutura deste documento misto.

—OoOoO—

Na *Exposição de Motivos* — dirigida pelos Ministros de Estado ao Presiden-te da República — expõem-se as ra-zões que justificam providências admi-nistrativas consubstanciadas em forma

de projetos. Sem dúvida que está implícita uma *opinião*, haja vista o fato de tais medidas serem sugeridas. Mas, do ponto de vista formal, a estrutura da *Exposição de Motivos* se assemelha a uma reportagem pormenorizada, respondendo ao *por que?* das sugestões que poderão, com o assentimento do Presidente da República, transformar-se em lei.

Examinemos a estrutura da *Exposição de Motivos* encaminhada pelo Ministro da Fazenda, Sr. Antônio Delfim Netto, acompanhada do texto do Decreto-lei n.º 1 116, de 27 de julho de 1970, alterando legislação fazendária (38):

**"EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS 281/70,
DO MINISTÉRIO DA FAZENDA**

Em 22 de julho de 1970

Excelentíssimo Senhor Presidente da República:

Objetivando resguardar a economia popular, inadvertidamente aplicada no mercado clandestino de títulos, e considerando a necessidade de impedir que a regularização de emissões ilegais de títulos pudesse ensejar danos à Fazenda Nacional e ao mercado de capitais, mediante a prática de sonegação e crimes contra a economia popular, foi editado o Decreto-lei número 697, de 23 de julho de 1969.

2. A partir de então procurou-se implantar as medidas necessárias ao definitivo saneamento da área, através de ação direta do Governo junto às

fontes responsáveis até que se chegasse ao termo ideal, equilibrado e racional de solução.

3. O instrumento legal citado propiciou condições de alcance dos objetivos imediatos a que visava, anteparo que tem sido da ação desenvolvida até este momento, cujo êxito compensa sobremodo os esforços despendidos.

4. Atingido o estágio final em que credores e devedores já não sobre-põem óbices à forma de liquidação encaminhada por este Ministério, restamos complementar o diploma de lei em questão para acobertamento jurídico do mecanismo de composição ajustado.

5. Este o motivo por que me permito, respeitosamente, apresentar a Vossa Excelência o projeto de Decreto-lei em anexo, que resguarda de implicações fiscais os atos de regularização já autorizados e em fase de execução.

6. O artigo 5.º introduzido no Decreto-lei n.º 697, de 23 de julho de 1969, declara isentas de imposto de renda e de penalidades fiscais as importâncias recebidas em resgate dos títulos desde que tenham sido registrados na forma do Decreto-lei número 286, de 8T de fevereiro de 1967 e o mecanismo de liquidação tenha sido aprovado pelo Banco Central do Brasil.

7. No parágrafo 1.º estende-se a aplicação do *caput* às debêntures que tenham sido emitidas até 1967 para operação de liquidação por transação aprovada pelo Banco Central do Brasil, referidas no artigo 2.º do mesmo Decreto-lei.

8. O parágrafo 2.º autoriza as empresas emitentes a contabilizar como despesa operacional a liquidação realizada, até o montante das quantias efetivamente despendidas.

9. No parágrafo 3.º faz-se com que a extinção de punibilidade já instituída pelo art. 3.º estenda seus efeitos de modo a englobar os atos de preparação, emissão e aplicação dos produtos dos títulos aos quais assegura-se isenção de imposto de renda e penalidades.

10. O 4.º e último parágrafo destina-se a eximir de ação fiscal as operações previstas no artigo, ao mesmo tempo em que propicia o arquivamento de procedimentos fiscais porventura existentes.

11. Finalmente, o conjunto de preceitos se destina a afastar a hipótese de que interpretações outras, sobre a matéria tributária envolvida, venha a pôr em risco a consecução dos objetivos colimados.

Submetendo o junto projeto à elevada consideração de Vossa Excelência o faço com o renovar de minha profunda admiração e respeito.

Antônio Delfim Netto, Ministro da Fazenda."

Trata-se de um texto *interpretativo*, a partir mesmo do 1.º parágrafo. O Ministro faz remissão a uma legislação anterior quando se procurou resguardar o mercado de títulos. Outras providências, porém, foram tomadas com a mesma finalidade (2.º parágrafo).

fo). A legislação preencheu os objetivos (3.º parágrafo). E porque se encontra o problema em seu "estágio final" a autoridade fazendária considerou oportuno complementar a legislação anterior (4.º parágrafo), apresentando o projeto de Decreto-lei anexo (5.º parágrafo).

Do 6.º ao 10.º parágrafo, a autoridade fazendária "traduz" o corpo do projeto de Decreto-lei, numa linguagem menos técnica, diríamos mesmo, mais comunicativa. Por fim, no parágrafo 11, está a afirmação de que esses elementos interpretativos da Exposição de Motivos resguardam outras versões que possam surgir em prejuízo das providências tomadas.

00000

3. REFORMAS E TENTATIVAS

Aproximamo-nos do objetivo de nosso trabalho: sugerir um estudo mais profundo da redação oficial, incluindo-a dentro da área da Comunicação: que se procure atualizar certos aspectos informativos, interpretativos e mesmo opinativos, dando-lhe uma linguagem mais objetiva, mais direta.

Sabemos que o fato, o acontecimento, seja ou não administrativo, repousa numa evidência real: a sua própria existência. Parte-se de um pressuposto inarredável: informa-se, interpreta-se ou opina-se sobre uma realidade. E os fatos administrativos, que por sua vez determinam atos administrativos, para lembrarmos a clássica distinção, assemelham-se também aos fatos do cotidiano que se transformam em atos

— as chamadas matérias da comunicação jornalística. Há, portanto, uma correspondência, uma relação, do ponto de vista da Comunicação, entre um ofício e uma notícia; entre uma ata e uma reportagem; entre um parecer (que deverá ser conclusivo) e um editorial.

Portanto, o problema da Comunicação existe na redação oficial. Necessária, porém, torná-la mais liberta de uns tantos adminículos que atuam em desfavor da informação breve da interpretação objetiva e da opinião precisa.

A rotina

Que dizem os autores especializados sobre a linguagem estereotipada da redação oficial?

Valho-me do Sr. Odacir Beltrão que, logo no terceiro parágrafo da primeira parte de seu livro já citado, ao procurar estabelecer novos agrupamentos da correspondência, opina: "Estabelecamos novos agrupamentos, enquadrando melhor a carta familiar e conquistando um lugar nos dicionários para a composição epistolar, porque, se o soneto anda em *cárcere de aço*, o ofício tem seu *molde de ferro*" (39).

Essas metáforas carcerárias revelam no íntimo uma tendência para reivindicar, em favor da redação epistolar, maior liberdade no estilo. E não perdemos por esperar. Mais cedo que pensamos, o Sr. Odacir Beltrão mergulha o leitor no debate sobre a correspondência: técnica ou arte? E, através de citações de vários autores, põe-nos a par de certos problemas, inclusive

aquele por que se empenham tantos chefes de gabinete e de escritório, quando procuram um correspondente de "redação própria".

Para o Sr. Luís Mercanti, citado pelo Sr. Odacir Beltrão, "há uma arte epistolar, arte que talvez, na maioria dos casos e devido à natureza mesma da função, antes de tudo comunicativa, contenha uma formalidade artística sem buscar, em intenção, tal concepção" (40). (Um pouco indefinido este conceito, em sua parte final, re-conheçamos, mas continuemos).

De uma publicação paulista editada pelo SENAC, de São Paulo, outra citação: O redator "deve sentir tudo quanto escreve, mais do que lançar, ao papel, expressões decoradas; mesmo porque, acima de sua função meramente redatorial, há que existir seu espírito de iniciativa e criação, capaz de levá-lo a atender, sempre, que sua tarefa é mais do que rotina: é também uma arte" (41). Mais ainda, citando N.D. Lafuerza, que aconselha: "Não copie os exemplos de cartas; use o próprio estilo e encare cada problema inteligente e sagazmente. Quando receber uma carta interessante, bem escrita e que o impressione, estude-a, analise-a e valha-se dela para melhorar seu estilo e forma de expressar-se" (42).

Como vemos, esses autores cujas opiniões são abonadas pelo Sr. Odacir Beltrão, insistem num ponto importante: sair da cópia, ou seja, da rotina. Criar, apesar do *molde de ferro*, embora, queiramos ou não, qualquer gênero literário possui suas normas ex-

trínsecas ou intrínsecas. As primeiras são os moldes, as formas, as estruturas; as segundas pertencem mais à individualidade do autor. Basta exemplificar: sob idêntica pressão estrutural, o romance de concepção memorialista de José Lins do Rego não se assemelha ao romance também memorialista de Ciro dos Anjos. Embora obedientes à estrutura do gênero, diferem e muito em concepção: a urdidura da narrativa os distingue nitidamente. São dois autores escrevendo distintamente sob a mesma influência técnica: a memória. Mais: no próprio *cárcere de aço* do soneto há obras-primas não superadas pela poética liberta dos preceitos técnicos.

Três depoimentos

Ora, no próprio *molde de ferro* do ofício, e, por extensão da correspondência administrativa, *molde de ferro* que deve ser mantido em seu aspecto exterior, de acordo com as normas técnicas em que se incluem o vocativo, a introdução, o desenvolvimento, o fecho e as recomendações datilográficas, há possibilidades de tornar prática a recomendação de quantos discorrem sobre o assunto: saia da rotina, dê sua contribuição pessoal.

Não creio que Michel de Montaigne, tão cioso de sua confessional prosa diária no torreão de seu castelo, em Périgond, preparando os *Ensaíes*, tenha sugerido, oficialmente, alguma alteração. Mas se não sugeriu, pensou em sugerir. Pois basta abrir nos *Ensaíes* o Capítulo 13 do Livro III, *Da Experiência*, para sentir até onde ia o cronista de estilo dos mais preciosos, em con-

traste com a linguagem rebarbativa dos documentos jurídicos.

Assim escrevia: "Por que nossa linguagem comum, tão cômoda e fácil, se torna obscura e ininteligível quando empregada em contratos e testamentos? Por que os que se exprimem tão claramente quando falam ou escrevem não acham jeito de não se confundir ou se contradizer em atos desse gênero? É porque os príncipes dessa arte se aplicam com especial cuidado em escolher vocábulos solenes, frases artisticamente construídas, e tanto pesam cada sílaba, sutilizam cada termo, que nos embaraçam e embulham na multiplicidade das fórmulas e das minúcias; e não mais distinguimos regras ou prescrições e não entendemos absolutamente mais nada". Conclui citando Sêneca: "Tudo o que se divide até se reduzir a pó, faz-se confuso".⁴³

Saltemos, porém, de Montaigne para a nossa realidade e vamos encontrar uma curiosa experiência de quem, desejando mexer na redação oficial, terminou por desistir. Sentiu na própria carne o absurdo de tão ousada iniciativa e, *motu proprio*, reintegrou-se à rotina.

Refiro-me a Medeiros e Albuquerque que, como todo escritor que se preza, tinha horror zoológico aos clichês. Quando diretor do Ministério do Interior, nos primeiros meses da República (era Ministro, Aristides Lobo), Medeiros e Albuquerque sentiu a tentação de querer mudar o estilo administrativo da época. A esse respeito, há em sua obra póstuma *Quando Eu Era Vivo* (44), este relato que vale a pena lembrar:

"Remy de Gourmont escreveu não sei onde um trabalho sobre as pessoas que pensam por "chapas", por frases feitas. Há muitas assim. Ninguém as ouve falar alguns minutos sem que desfechem alguns veneráveis chavões consagrados.

No tempo do Império, o chamado estilo oficial era característico. Em regra, um ofício ou aviso devia apenas ter um período. Esse período podia se estender por páginas e páginas, tendo a cada passo um ponto e vírgula, mas o Ideal era que não quebrasse a sua unidade. Se o ato constituía resposta a outro (Acusando recebido o ofício de V.Exa. de tal data...), passava-se ao metucioso resumo da peça, aduziam-se então considerações pró ou contra a idéia, citações de leis, tudo o que era necessário — e só no fim a autoridade exprimia enfim a sua decisão.

Às vezes, esse processo de redação dava lugar a períodos formidáveis. Foi o que sucedeu com um Aviso circular expedido pelo Ministério do Império, poucos dias antes da proclamação da República. Estava tão bem redigido que todos os diretores de estabelecimentos oficiais de ensino a quem se dirigia vieram pessoalmente ao Ministério perguntar o que ele queria dizer...

Lembrando-me disso, eu pensei, quando diretor, em alterar esse estilo. Disse aos rapazes da Diretoria, que todos tinham sido meus colegas e eram meus amigos, qual o meu desejo.

— Mas, como? — inquiriram eles sem saber o que fizessem.

Decidi então que não aceitaria nenhum aviso ou ofício em que houvesse períodos de mais de cinco linhas. Era um processo mecânico e brutal; mas simples, claro, objetivo.

Infelizmente tive de revogar a ordem menos de uma semana depois. A minha diretoria que dava todos os dias quarenta, cinquenta e mais atos a assinar, passou a dar um número irrisório. Por que? Porque o funcionalismo estava habituado a redigir com os velhos chavões tradicionais. Praticamente no miolo daquela gente o que havia eram as chapas impressas com meia dúzia de espaços em branco, onde se punham as frases próprias para cada hipótese.

Se a ordem tivesse durado um ano ou mais, ter-se-iam criado novos estoques de chapas curtas, em poucas linhas. E a mecanização do trabalho se instituiria sobre novas bases. Mas não havia tempo para estabelecer essa outra ordem de cousas".

Outras tentativas

Houve outras tentativas. Mas, porque seus autores não tivessem na época maior influência no mundo oficial ou porque se utilizassem do nome literário como pedra de toque para exercícios de composição, os exemplos ainda hoje citados são apreciados como curiosidade, sem maiores consequências.

Não há quem desconheça hoje os dois relatórios de Graciliano Ramos, da época em que era Prefeito de Palmeira dos Índios (1928 e 1929), ende-

reçados ao Governador Álvaro Paes, de Alagoas. Em trabalho recentemente publicado na *Revista do Serviço Público*, seu autor, ao defender a tese da impessoalidade na redação oficial, ocupou-se desses relatórios do grande romancista alagoano. (45)

Também o poeta Manuel Bandeira, angustiado com um pátio mal cheiroso nos fundos do apartamento em que morava, na Esplanada do Castelo, publicou uma petição em versos, no *Jornal do Brasil*, dirigida ao Prefeito do antigo Distrito Federal (Rio de Janeiro), o então General Mendes de Moraes. Conseguiu ser atendido na mesma semana. Eis o texto do poema-requerimento, *Petição ao Prefeito* (46):

"Governador desta cidade,
Excelentíssimo Prefeito
General Mendes de Moraes,
Ouça o que digo, e tenho que há de
Mover-se-lhe o sensível peito
Dado às coisas municipais!

Há no interior do quarteirão
Formado pelas avenidas
Antônio Carlos, Beira-Mar,
Wilson e Calógeras, tão
Bem traçadas e bem construídas,
Um pântano que é de amargar!

Não suponha que eu exagero,
Excelência: é a verdade pura,
Sem nenhum véu de fantasia.
Já o pintei uma vez: não quero
Fabricar mais literatura
Sobre tamanha porcaria!

Reporters, a quem nada escapa,
Escreveram sueltos diversos
Sobre esse foco de infecção.

Fotógrafos bateram chapa...
Coisas melhores que os meus versos
De velho poeta solteirão!

Fiz, por sanear-se esta marema,
Uma carta desesperada
Ao seu ilustre antecessor.
Uma carta em forma de poema:
O homem saiu sem fazer nada...
Pelo martírio do Senhor,

Ponha o pátio, insigne Prefeito,
Limpó como o olhar da inocência,
Limpó como — feita a ressalva
Da muita atenção e respeito
Devidos a Vossa Excelência —
Sua excelentíssima calva!"

A literatura epigramática está cheia de exemplos semelhantes. Servindo-se das formas epistolares, os poetas se dirigiam às autoridades e reivindicavam o que lhes parecia oportuno, com engenho e arte. Vale a pena observar que estes expedientes têm dado resultado. Seja pela sua forma estética; seja pela revelação da sagacidade do peticionário ou seu valor intelectual; seja pelo prestígio da autoridade em reconhecer os méritos do peticionário em tanto fora da linguagem protocolar e burocrática.

Certa vez prenderam Gregório de Matos. Episódio um tanto confuso, porque, diz o poeta que foi injustiçado, enquanto o verdadeiro ladrão fora ou ficara solto. Ambos — Gregório de Matos e certamente outro companheiro de boemia — se envolveram no roubo (diríamos hoje seqüestro) de uma negra, talvez uma escrava. Confessandose inocente, Gregório de Matos requer sua liberdade ao Desembargador Bel-

chior da Cunha Brochado, com este soneto (47):

"Senhor Doutor: muito bem-vinda
seja
A esta mofina, e mísera cidade
Sua justiça agora, e eqüidade,
e Letras, com que a todos causa
inveja.

Seja muito bem-vindo: porque veja
O maior desbarate, e iniquidade,
Que se tem feito em uma, e outra
idade
Desde que há tribunais, e quem os
reja.

Que me há de suceder nestas
Montanhas
Com um Ministro em Leis tão pouco
visto,
Como previsto em trapas, e
maranhas?

É Ministro de império, mero, e misto,
Tão Pilatos no corpo, e nas
entranchas,
Que solta um Barrabás, e prende um
Cristo."

Ainda que se possa admitir que, no fundo, esses poemas burocráticos revelam certa semostração de seus autores, não resta dúvida de que são tentativas inconscientes, talvez, de alterar a expressividade do estilo administrativo. A escolha do verso, por si mesma, indica uma transgressão aos cânones usuais. Mas reflete uma certeza interior de seus autores, de que a Autoridade, longe de afastar o documento por espúrio e contrário às normas técnicas, geralmente o acolhe. Na verdade, a decisão da Autoridade,

nestes casos, é tomada *ex officio*. O poema-requerimento não recebe número nem pasta especial, à maneira de processo: transforma-se num curioso documento que depois se incorpora às obras completas. É o caso da *Petição ao Prefeito*, de Bandeira, e *Soneto*, de Gregório de Matos.

Sobre os "bilhetes"

Mesmo no mundo oficial as tentativas são feitas com freqüência, embora nem sempre alcancem repercussão, salvo quando se trata de pessoas que exerceram a mais alta função pública do País.

Os "bilhetes" do Sr. Jânio Quadros, quando Presidente da República, eram um expediente prático de transmitir ordens, sugestões, e que se transformaram em notícia por força das características pessoais em que eram redigidos. Mas essas recomendações não representaram nenhuma novidade, salvo sua publicação diária. Não há governante que não tenha em sua mesa um bloco de notas para redigir recomendações, a seus auxiliares mais qualificados, lembrando-lhes isto e aquilo. Nenhum governante se fecha na sua torre de marfim e se torna incomunicável. E se formos pesquisar os papéis presidenciais encontraremos tantas coleções de bilhetes, quantos foram os chefes de Estado.

Getúlio Vargas também redigia bilhetes e nunca lhes deu publicidade. Bilhetes dirigidos a Lourival Fontes, Chefe da Casa Civil na última fase de seu governo, reunidos em *A Face Final de Vargas (Os bilhetes de Getúlio)*, pu-

blicados em reportagem na revista *O Cruzeiro* e transformados em livro. "Aqueles bilhetes — diz o repórter Glauco Carneiro — ao contrário dos que seriam, depois, institucionalizados por Jânio Quadros, não haviam sido feitos visando à publicidade." Seu estilo era o do lembrete coloquial, como este, a propósito da seca no Nordeste:

"É preciso falar ao Ministro da Viação sabendo como vão os serviços das secas do Norte; se está faltando verba, e se há algum pedido de crédito e onde se acha. Há grande falta de farinha e existe um regular estoque em Santa Catarina, Imbituba, que está se deteriorando. Saber da Comissão de Abastecimento do Nordeste que providências está tomando, quem está substituindo o Cabello nesta comissão etc." (48).

Atento às normas da correspondência oficial, Vargas certa vez recebeu uma carta sem pé nem cabeça. Não jogou na cesta. Encaminhou-a a Lourival Fontes com este bilhete:

"Recebi essa carta meio enigmática ou meio maluca, em três envelopes. Não sei do que se trata, nem pretendo receber. Procura saber quem é e de que se trata." (49).

Na época do gravador e da fita magnética, essas recomendações já se tornaram usuais. Na verdade, o bilhete não chegou a ser institucionalizado, porque sempre existiu e continuará a existir.

O dedo do gigante

Uma ressalva, porém, antes de prosseguirmos. Nossa intenção é modesta.

Nasceu da observação de que, embora no Serviço Público muita rotina venha sofrendo substanciais alterações, haja vista o que se passa nos planos da Documentação e da Informática, em decorrência da necessidade de se aperfeiçoarem os métodos de trabalho na Administração, tornando-os mais afins com a racionalização metodológica, poucos se têm preocupado com a redação oficial, salvo no que se refere à padronização dos documentos. Os livros especializados situam a redação numa ordem mais gramatical que estilística; e recomendam aos que nela se especializam não se descuidarem do aprendizado da língua.

Conselhos visando a uma melhor redação — objetiva, direta, sem perifrases, clara, etc. — se aplicam não só a quem procure aprender a redigir cartas, ofícios, telegramas, como, de resto, a quem pretende escrever qualquer coisa, mesmo um simples bilhete. Pois até nesses discretos ou indiscretos instrumentos de comunicação revela-se o dedo gigante. Veja-se o telegrama de Rui Barbosa, quando Ministro da Fazenda, endereçado à embaixada do Brasil em Londres:

"Bancos não têm razão nenhuma. Pelos seus estatutos aprovados pelo Governo Brasileiro, eles se obrigaram obedecer leis e regulamentos existentes, ou que de futuro se decretassem. Não lhes faltarão advogados para lhes dar outro parecer, porque os há para tudo; mas a verdade jurídica é esta. Governo Provisório não pensa hostilizar bancos estrangeiros, mas não lhes pode consentir posição privilegiada de, sem capitais no país, viverem de especula-

ções constantes sobre o câmbio como agora estão fazendo, em prejuízo do comércio, do tesouro e do crédito nacional. Se quiserem fechar não nos fazem falta." (50).

0o0o0

4. REDAÇÃO E PSICOLOGIA SOCIAL

A consequência de uma legislação específica sobre a redação oficial tem conduzido muita gente a pensar que o essencial é decorar as fórmulas e os formulários. Certo, há fórmulas das quais não se pode fugir. O vocativo é uma fórmula. O próprio endereço, outra fórmula. Mas há fórmulas e fórmulas. E aqui nos encontramos no ponto essencial do problema, no *heart of the matter*, a exigir meditação e análise.

Em princípio, não é a norma técnica que merece reparos. Pacífica a necessidade de se padronizar a feição gráfica e nesse ponto há unanimidade de vistas. Integra-se o material da correspondência nas normas de racionalização: os modelos de telegramas, cartas e ofícios; a qualidade do papel — original e cópia; as margens; as distâncias do texto e sua colocação na página. Na própria imprensa — e principalmente na imprensa — a paginação e diagramação são irmãs siamesas de uma estética formalista, gráfica, sem o que as matérias compostas se acotovelariam e a ninguém seria possível ler um jornal. Abra-se um livro: ali estão devidamente demarcadas a lombada, os títulos, as espécies de composição, os locais exatos em que devem figurar os nomes do autor, da edi-

tora, do tradutor, etc. Impossível fugir desse formalismo gráfico, uma arte com seus domínios específicos. E assim acontece à redação oficial, de tal modo compreensível, que, ao apresentar o anteprojeto a respeito das *Normas sobre Correspondência e Atos Oficiais*, o autor assinalou que as *atividades-fins* do próprio DASP "estão na dependência direta do funcionamento pleno e igualmente eficiente do sistema integrado das *atividades-meios*, as quais devem rigorosamente obedecer a princípios e normas de racionalização já comprovados" (51). A norma técnica é imprescindível.

Uma lição de Tarde

O que, então, merece reparos? Exatamente o que conduz ao lado oposto da *redação própria*, isto é, as fórmulas que, de tanto usadas, perdem sua característica, sua grandeza e se reduzem a chavões.

Quando examinamos a questão do tratamento epistolar, percebemos logo que há uma relação entre o formalismo gráfico e oral e a personalidade. Não é tão simples como parece compreender o porque de certas distinções no mundo oficial e não oficial, este na faixa das categorias profissionais quando sabemos que se dá extraordinária importância ao cargo e não se confere a mesma importância ao indivíduo. O que sabe com quem está falando?, com que certas pessoas costumam pontuar uma discussão com um desconhecido, tão freqüente e tão revelador na psicologia individual, denuncia vigorosamente um traço forte na psicologia social de uma mentalidade que é específica-

mente humana. Independente de quaisquer traços culturais de quantos povos existam na face da terra, o *sabe com quem está falando* vincula-se à natureza interior do homem em sua interação como *ser*. No fundo, cada um de nós gostaria que nosso interlocutor soubesse mesmo com quem *está falando*. Não importam, no caso, as exegeses de quantos estudiosos do comportamento humano concordam ou não com o autor do *Eclesiastes*, o Rei Salomão, que também tinha seus títulos de poder e glória, e considerava que tudo no mundo "é vaidade e vento que passa".

Embora sendo "vaidade e vento que passa", somos humanos, possuímos uma visão temporal que nos prende por todos os sentidos: disputam-se cargos, honrarias e, para que esses cargos e honrarias reflitam um *status*, disputam-se, também, os tratamentos honoríficos e os primeiros lugares à mesa. E, nessa conquista dos primeiros lugares mais uma vez contrariamos a recomendação evangélica... Na realidade, concordamos em teoria com Salomão a propósito da vaidade, e admitimos a grandeza da mensagem de Cristo. Mas, na prática, por culpa de nossos pés presos à terra, "uma geração passa, outra vem", e o homem continua o mesmo. Conclusão que as próprias ciências do homem — a Sociologia, a Psicologia, a Antropologia — não contestam. Citando o Prof. Goldenweiser — *all the fundamental traits of psychic make-up of man anywhere are present everywhere* — o sociólogo e antropólogo Gilberto Freyre chega a esta afirmação: "Potencialmente — é o que nos indicam tais pesquisas —

o homem primitivo e o homem civilizado ou o homem moderno são o mesmo homem" (52).

O Prof. Arthur Ramos, na *Introdução à Psicologia Social* destaca a contribuição de Gabriel Tarde no estudo do comportamento humano. Para o sociólogo francês, somente através da Psicologia poderia ser compreendida a Sociologia. E afirmava então o que se tornou truísmo: a sociedade não é mais do que a soma dos indivíduos.

De acordo com a *teoria da imitação*, Tarde vê na sociedade um conjunto de seres que se imitam. Está na *imitatividade* "o traço essencial da vida social", através de processos como a *sugestão* e a *simpatia*. Resumindo, o Prof. Arthur Ramos acrescenta: "O senhor é imitado pelo escravo, o patrício pelo plebeu, o nobre pelo burguês, o homem das cidades pelo homem dos campos, o pai pelos filhos, o mestre pelos alunos, etc. Nesta hierarquia, examina também Tarde a *distância* do modelo, *distância* concebida no seu sentido sociológico. Quanto mais próximo o modelo do superior, maior é a eficiência da imitação." Cita, a seguir, trecho da obra de Tarde, *Les Lois de l'Imitation*: "Esta lei de imitação do mais próximo, do menos distante, explica o caráter sucessivo e gradual da propagação de um exemplo partido do alto de uma sociedade. Como corolário, pode-se induzir disto, quando vemos uma classe inferior se pôr a imitar pela primeira vez uma classe muito superior, que a distância entre as duas diminui" (53).

Compreensível, portanto, que na correspondência oficial algumas fórmulas

de início restritas, limitadas a certo círculo social e de expressividade no mundo econômico e político, em decorrência do princípio de *imitação*, terminassem sendo adotadas por outras classes ou categorias sociais. Observem-se certas expressões, geralmente títulos e patentes, usadas para expressar poder e glória. Ainda hoje, no Nordeste, a patente de *coronel* tem livre curso no sentido de poder político. Lâmpião era o *Capitão* Virgulino Ferreira. Vulgarizou-se tanto o título de *Doutor*, que hoje faz parte da linguagem coloquial. E em certas cidades do interior, onde grupos de pessoas idosas se reúnem depois do jantar, cadeiras nas calçadas, a este grupo se denomina — o Senado. Traços de imitação, todos eles, e bem que mereceria um estudo mais amplo este dos costumes representarem nada mais nada menos que o desejo ora consciente, ora inconsciente, de *ser* o que está configurado nos títulos e nos brasões. "Uma imitação consciente e refletida, de início, torna-se gradativamente inconsciente e automática. A civilização pode determinar o fenômeno inverso: a imitação, de inconsciente o involuntária, torna-se consciente e refletida" (54).

Um documento pioneiro

No caso da correspondência oficial, sem fugir à regra do comportamento humano, exageramos. Um estudo mais amplo de Psicologia Social ou de Sociologia Psicológica (55) em relação aos títulos de nobreza bem que elucidaria esta questão das distinções honoríficas. Mas não é este nosso propósito. Importante é considerar que o tratamento simboliza poder. E como

este poder temporal está vinculado a um cargo, a uma função pública ou relacionado com os serviços prestados à comunidade, é razão para estranharmos no emprego do superlativo como última expressão vernácula significando o mais alto grau. E, por imitação, continuamos a distribuir, indistintamente, por simpatia ou condescendência, os *excelentíssimos*, os *ilustríssimos*, os *reverendíssimos* em qualquer escalão.

Quando vemos hoje que a troca de um *Vossa Excelência* por *Vossa Senhoria* pode resultar, no máximo, num episódio burocrático sem maiores conseqüências, em que uma das auxiliares do Gabinete corre o risco de ser chamada a atenção pela chefia, sequer imaginamos que certas infrações às normas técnicas da redação oficial podiam terminar com degredo na África.

Felipe I de Portugal e II da Espanha, em face das "grandes desordens e abusos, que se tem introduzido no modo de falar e escrever, que continuamente em crescimento, e tem chegado a muito excesso, de que tem resultado muitos inconvenientes, e que conviria muito a meu serviço, e ao bem e socego dos meus Vassallos o reformar os Estylos de falar e escrever, e reduzi-los a ordem e termo certo; e praticando-o e tratando-o com pessoas do meu Conselho, e outras de Letras e de experiência, ordenei de prover nisto na forma e maneira ao diante declarada", baixou o Alvará de 16 de setembro de 1597.

É um documento pioneiro. "Foi, sem dúvida, uma medida de racionalização,

útil ao bom andamento dos documentos de valor administrativo", comentou o Prof. João Alfredo Libânio Guedes (56).

Do ponto de vista técnico, a própria ementa é elucidativa: "Em que se determinarão os Tratamentos, que se devem dar por palavra e por escripto nestes Reinos e Senhorios". O legislador, no caso o próprio El Rei, não só se refere à linguagem escrita, à expressão escrita, mas subordina às determinações do Alvará a expressão oral.

Embora desculpando-se por legislar em causa própria, El Rei Filipe não parecia inclinar-se para a linguagem prolixa. Tanto que, na correspondência que lhe fosse remetida, o que hoje denominamos vocativos, Sua Majestade em seu "ordeno e mando", dizia que bastava uma expressão — Senhor. "... no alto das cartas ou papéis que se me escreverem, se ponha Senhor, sem outra cousa, e no fim dellas, Deos guarde a Catholica pessoa de Vossa Magestade". E, quanto à assinatura do remetente, dizia: "e no fim da lauda, em se rematar a carta, se porá o signal de quem a escrever, sem outra cousa alguma".

No rol dos tratamentos recomendados por Sua Majestade Filipe I de Portugal e II da Espanha, deparamos com *Excelência* e *Senhoria*. Mas quais os que podiam merecê-lo? Para o rei e a rainha, *Majestade*; para os príncipes herdeiros, "aos Infantes e às Infantes", *Alteza*; para os genros e noras, cunhados e cunhadas do rei e da rainha, "se faça o mesmo Tratamento, que aos Infantes"; e só: "que a nenhuma

outra pessoa se possa fallar, nem escrever por *Alteza*."

Aos filhos dos infantes, isto é, dos príncipes, netos do rei e da rainha, "se ponha no alto da carta *Senhor*, e no sobrescripto, ao Senhor, Dom N., ou à Senhora Dona N., e se lhe escreva e falle por *Excellência*".

Havia, porém, uma exceção. Certamente, tão embaralhada estava a terminologia da época, que outras pessoas, de mais aproximado convívio real, eram tratadas por *Excelência*. Não era um tratamento de direito, mas de fato. Provavelmente nem tivessem sangue azul. Mas cumpria seguir a tradição. Uma descortesia — e logo descortesia real — cassar-lhe o título. A fim de superar essa dificuldade, El Rei deu ao item 7 do Alvará esta redação: "Que a nenhuma outra pessoa, por grande Estado, Officio ou Dignidade que tenha, se falle por *Excellencia*, de palavra, nem por escripto, senão áquellas pessoas, a quem os Senhores feito mercê, que se chacem e fallem por *Excellência*, como êlles, e eu temos feito ao Duque de Bragança; nem se fallará assim mesmo, nem escreverá a nenhuma pessoa por *Senhoria Illustrissa* nem: ao Arcebispo de *Reverendissima* Braga, como a Primaz, se poderá fallar e escrever por *Senhoria Reverendissima*".

Cortando nos superlativos, é de ver que El Rei não teve seguidores.

Quanto ao tratamento *Senhoria*, era exclusivo dos Arcebispos e Bispos, Duques e seus filhos "que eu mandar cubrir", Marquesses e Condes e a Prior

do Crata, "e não a outra pessoa alguma". Vice-reis e Governadores também mereciam ser tratados por *Senhoria*, "em quanto servirem os ditos cargos". No exercício de suas funções, também mereciam o *Senhoria* o Regedor da Justiça da Casa da Suplicação, Governador da Relação do Porto, Vedores da Fazenda, Presidentes do Desembargo do Paço, e da "Meza" da Consciência e Ordens. Quando fora dos tribunais, a estas autoridades "se lhes não poderá fallar, nem escrever por *Senhoria*". Por fim: igual tratamento aos Embaixadores, aos vice-reis e governadores das Índias; e, "a qualquer outra pessoa, que por algum respeito eu mandar cubrir, se possa escrever e fallar por *Senhoria*". Fora disso, "se não poderá fazer com outra pessoa alguma", asseverava sua Majestade.

Pelo visto, as recomendações eram para valer. Se hoje, as normas burocráticas, desobedecidas, revelam simples falta de atenção ou ignorância da legislação, sem maiores consequências, palavra de rei naqueles tempos valia muito. Ou admitia o Rei que muito devia valer. Pois o item 20, final, do Alvará de Sua Majestade é terrível. A pena de pato de Lobo Soares, Secretário real, deve ter estremecido, em face das ameaças que recaíam sobre os súditos de Sua Majestade, quando escreveu:

"20. E os que não cumprirem e guardarem inteiramente em todo, ou em parte o conteúdo nesta minha Lei, incorrerão pela primeira vez em dez mil réis, a metade para o accusador, e

outra para Captivos; e pela segunda, em vinte mil réis, repartidos pela dita maneira: e isto as pessoas, que tiverem qualidade de Fidalgos até Cavalheiros; e as outras pessoas de menor qualidade incorrerão em pena de dez cruzados pela primeira vez e hum anno de degredo fora do lugar e termo; e pela segunda, em vinte cruzados e hum anno de degredo para África; e sendo comprehendidos mais vezes, serão comdenados em môres penas, segundo o arbitrio do Julgador, tendo respeito às qualidades das pessoas culpadas, e à continuação de sua culpa, além do desprazer, que eu por isso receberei, com que mandarei prover no que fôr necessário, que sendo a môr pena de todas, he de crer, que não haverá quem dê occasião a isso".

Quantos infratores teria o Rei Felipe degredado para a África, por transgressão ao seu Alvará? E quais seriam essas "môres penas" não explícitas, embora Sua Majestade (convém se respeite a determinação real) a imaginasse tão violenta que, tinha certeza, não surgiria ninguém que desse "ocasião a isso"? Ainda um esclarecimento histórico: como é antiga a participação nas multas, vê-se pelo que o acusador (o denunciante) iria receber metade do total da multa; a outra metade seria destinada aos cativos — aqui figurando no sentido de presos, detentos comuns, mantidos pela administração pública.

Os fechos

Mas a cortesia não fica apenas no tratamento: estende-se ao fecho, também denominado encerramento ou des-

pedida. E aqui vamos encontrar mais um ponto, em que a repetição desgastou a expressividade e hoje reclama novas maneiras de reverência.

A propósito dos fechos, o Prof. J. R. Whitaker Penteadado repele as fórmulas tradicionais e, em seu lugar, defende o final que produza resultados em relação a quem escreve:

“1.º) Levar o leitor a *agir* — a fazer o que você esperava que ele fizesse.

2.º) Deixar boa impressão a seu respeito — caso não fosse *ação* que se esperava do destinatário”. 57

Por que se empenha em alterar as fórmulas tradicionais? Porque, acrescenta o Prof. Penteadado, “por serem *fórmulas* esses parágrafos são inúteis; não são lidos”. Realmente, não são lidos. Preferível a expressão de cortesia de uma, duas palavras, do que a grandiloquência vazia, sem sentido em muitos casos. Medite-se um pouco sobre alguns fechos, em que *estima* e *distinta*, ora na função substantiva (*alta estima* ou *mais alta estima*) ora na função adjetiva *distinta consideração*; em que por vezes se junta o advérbio *mui*; em que *apreço* ora é *respeitoso* ora é simples, sem adjetivos; em que se utiliza o vocábulo *protestos* de maneira inadequada, porquanto significando “afirmação solene” ou “desígnio inabalável”, seu efeito é inexpressivo diante de nossas *considerações*; e percebemos logo a inutilidade do palavrório, por três razões: uma de sentido ético — de repetidas, perderam o viço; a segunda, de sentido racional — não favorece a Administração e resulta em perda de espaço e tempo; a terceira,

de sentido prático — “por serem fórmulas, esses parágrafos são inúteis; não são lidos”.

Balzac, tão prolixo e minucioso em seus romances, não dá importância ao fecho, quando Rabourdin, personagem de *Os Funcionários*, redige a carta de demissão. No lugar do fecho, o romanista escreve: “Seguiam-se as fórmulas de reverência”. 58

Mas nem todos o consideravam inútil e perfunctório. Este episódio narrado por Taunay, sob o título *Deus e a República*, se deve à fórmula de reverência ao Imperador:

“Era o Conselheiro Paulino José Soares de Souza provedor da Santa Casa de Misericórdia, quando foi intimado pelas autoridades republicanas a acabar com o *Deus guarde* dos seus ofícios ao Governo. “Não me é lícito aceder à indicação de V.Exa” — respondeu o Conselheiro ao Ministro do Interior: — Neste estabelecimento ainda há Deus, nem se o pode dispensar no meio de tantos sofrimentos e misérias dos homens”. E não acatou a fórmula. 59

Outrossim...

É, contudo, no corpo do documento — e convém lembrar que estamos tratando do que ocupa, provavelmente, a maior parte da correspondência oficial: o ofício, a carta, o memorando — que a redação oficial oferece possibilidades de maior análise. Na parte destinada à explanação ou contexto do ofício é que o redator tem condições de apresentar o que se exige dele: a “redação própria”.

O Sr. Odacir Beltrão não esconde sua apreensão ao afirmar: "Há termos e expressões sem qualquer proveito prático e fechos extensos demais ou redundantes, quando não contrastam seus elementos". E acrescenta: "O emprego exagerado de fórmulas (*para os devidos fins/de ordem superior/chamo a vossa atenção/reportando-me ao seu ofício em referência*), os pleonasmos e as incongruências repetidos sem a menor análise, impelem o redator a vícios".⁶⁰ Nessa ordem, podem ser consideradas certas expressões invariáveis (*contudo, todavia, entretanto, outrossim*) com que se iniciam as subordinadas. Na linguagem oficial, mais que abusivo o uso do advérbio *outrossim*, com a acepção de *também, igualmente*, quando se deseja esclarecer aspectos do que se está desenvolvendo: "Outrossim, esclareço a Vossa Excelência..."

Conta Franklin de Oliveira episódio ocorrido na redação do *Correio da Manhã* do Rio de Janeiro. Era Graciliano Ramos responsável pela revisão de originais. "Sua função: *pentear* os textos — isto que hoje se chama *copy-desk*. Uma noite, parou na leitura de um original, suspendeu a cabeça, ficou longo tempo parecendo perdido no vácuo. Súbito, rugiu:

— Outrossim... Outrossim é a... (e soltou o palavrão).⁶¹

Pode-se imaginar a indignação do criador de *Angústia* (Luiz da Silva, personagem principal, é funcionário público) corrigindo um texto jornalístico — provavelmente um sueto, um tópico, um editorial — em que o redator, tal-

vez funcionário público, tenha deixado escapulir o *outrossim* da correspondência oficial. A implicância de Graciliano Ramos não seria tanto em relação ao vocábulo, mas ao seu emprego num texto jornalístico: usar uma palavra já abolida da expressão oral. Pois — é o caso de perguntar — quem hoje em dia, numa conversação, usa por acaso o *outrossim*?

As perífrases

As perífrases concorrem também para o engorduramento da expressão escrita. Se desejamos dizer *informo a V. Exa.*, não resistimos à tentação de escrever *cumprir-me informar a V. Exa.* E se nossa intenção é informar que recebemos a carta ou o ofício, criamos este circunlóquio utilizando inclusive um verbo que deixou há muito de circular na expressão oral: *Apraz-me acusar o recebimento de*.

Muito comum em ofícios uma construção em que no primeiro parágrafo informa-se: *Apraz-me acusar o recebimento do ofício...*, no qual V.Sa. solicita isto e aquilo. E, a seguir, no segundo parágrafo, outra informação que de certo modo não corresponde ao *aprazimento* exposto no início: *Em atenção ao assunto, cumprir-me informar V.Sa. de que não nos é dado o prazer de atender à solicitação, visto que (e segue-se o motivo).*

Num caso como este, válida a intenção de Medeiros e Albuquerque: reduzir o ofício a cinco linhas. Mas, ainda que se possa argumentar no sentido de que uma estrutura condensada não enobrece a redação oficial e, reduzindo-

do o toque de cortesia tornaria pouco simpática a Autoridade (principalmente quando a informação não corresponde ao que deseja o destinatário), mais vale ainda a precisão do que os circunlóquios rebarbativos. No caso, bastaria informar que não se tornou possível deferir ou atender à solicitação, porquanto contraria as normas tais e tais em vigor. Nada como a letra escrita, a lei, devidamente citada, para dirimir dúvidas. E se se trata de maior exegese, cite-se a jurisprudência, desenvolva-se o corpo do ofício. Argumente-se.

Gordos e Magros

Falamos em engorduramento da expressão escrita. Na redação oficial, um estilo ático e objetivo é preferível. Não são as palavras que enriquecem o estilo: são as idéias. Na correspondência oficial, a *informação* quando se tem alguma coisa a dizer: a *interpretação* e a *opinião*, quando se pode argumentar e concluir.

José Lins do Rego dividia os escritores em duas categorias: gordos e magros. Ele preferia os magros, que se caracterizam pelo mínimo de palavras, o máximo de expressão. Dizia que Alencar engordou muito. Nabuco "de vez em quando saía de seu peso normal, mas voltava logo à abstinência que lhe restituía a *performance*". Rui era um gordo de estilo. Coelho Neto, "um fraco dos peitos, fazendo todo o possível para ganhar peso. E consumiu adjetivos com fúria, a tantas grammas por dia". Entretanto, ao definir o melhor estilo, José Lins do Rego dava a sua receita de cronista e de romancista entre os maiores: "Mas a

grandeza não está nestes gordos nem entre os magros por greve de fome. A grandeza está, como a beleza nas mulheres, nas *fausses-maigres*, no milagre do equilíbrio, na proporção instintiva das formas. Machado de Assis foi destes, mantendo-se toda a vida sem palavras de mais, sem palavras de menos".⁶² No estilo oficial, essa gordura, na base de perífrases, reflete em muitos casos idéias magras. Na verdade, o que se deve buscar é a simplicidade de mãos dadas com a objetividade da expressão. La Bruyère costumava recomendar: "Se tu queres dizer que ele chora, dize: chora. Todo mundo compreenderá."⁶³

Um parecer de Machado de Assis

A referência a Machado de Assis, que foi burocrata dos quatro costados, ilustra essa precisão do estilo, mesmo na redação oficial. A imagem que R. Magalhães Jr. nos dá do criador de *Dom Casmurro* e de muitos contos burocráticos é de um perfeccionista. Teixeira de Melo, quando diretor da Biblioteca Nacional, quis levar Machado de Assis, seu amigo, para exercer as funções de chefe da seção de manuscritos. O escritor recusou. E comenta: "A Biblioteca Nacional poderia ter feito de Machado de Assis um escavador de papéis velhos, um simples alfarrabista. Reagiu e fez bem. Não quer isso dizer que lhe tivessem sido suaves as tarefas que executou no Ministério. Ele era um homem minucioso, rigorista, cheio de escrúpulos, querendo a perfeição em tudo quanto fazia, ao ponto de rascurhar nove vezes seguidas um ofício, um despacho."⁶⁴

Acredito. Não pelo perfeccionismo, em si mesmo, mas pela busca natural da expressão exata. E, embora obedecesse às normas de apresentação e fecho, segundo o figurino da época, Machado de Assis era realmente objetivo. Argumentava através de recursos, hoje pouco utilizado, mas de efeito e realce num parecer: as frases interrogativas, seguidas da opinião do autor.

Em documento hoje incorporado ao Relatório do Ministério da Agricultura, de 1876, há parecer de autoria de Machado de Assis, na qualidade de chefe interino da 2.^a seção da Diretoria da Agricultura. Trata-se da interpretação de dispositivo vinculado à Lei de 28 de setembro de 1871, conhecida por Lei do Ventre Livre. Porque não fosse bacharel, a linguagem do parecer difere inclusive do estilo bacharelesco. É precisa e enxuta. Basta este parágrafo, ao opinar sobre a Lei do Ventre Livre:

"Cautelosa, equitativa, correta, em relação à propriedade dos senhores, ela (a Lei) não obstante, uma lei de liberdade, cujo interesse ampara em todas as suas partes e disposições. É ocioso apontar o que está no ânimo de quantos a têm folheado; desde o direito e facilidades da alforria até à disposição máxima, sua alma e fundamento, a Lei de 28 de setembro quis, primeiro que tudo, proclamar, promover e resguardar o interesse da liberdade. Sendo este o espírito da lei, é para mim manifesto que num caso como o do Art. 19 do Regulamento, em que, como ficou dito, o objeto superior e essencial é a liberdade do escravo, não podia o legislador consen-

tir que esta perecesse sem aplicar em seu favor a preciosa garantia indicada no Art. 7.^o da Lei. Tal é o meu parecer, que sujeito à esclarecida competência da diretoria. Em 21 de julho de 1876. — *Machado de Assis*".

Comentando o parecer, R. Magalhães Jr. acrescenta: "As linhas finais, que podem parecer um sinal de transigência, da parte do primeiro oficial, no exercício interino da chefia da 2.^a seção da Diretoria da Agricultura, são apenas uma deferência de funcionário para com o superior hierárquico, de acordo com as praxes burocráticas da época. O parecer é afirmativo, apresentando argumentos válidos, examinando de frente a questão, alinhando razões outras que não as que já se encontravam nos pareceres anteriores e, além do mais, contestando formalmente as opiniões do diretor Gusmão Lobo". 65

Não só rigorista no rascunhar nove vezes um ofício. Rigorista também no cumprimento das determinações oficiais. Quem conta é R. Magalhães Jr.: "Promovido a diretor nas proximidades do advento da República, afirma-se que Machado resistiu por mero zelo funcional à derrubada do retrato do imperador deposto que havia na parede da sala de sua Diretoria. "Aqui entrou com uma portaria e daqui só sairá com outra portaria. — é a frase que lhe atribuem". 66

A carta de Caminha

Essa objetividade se encontra nos documentos antigos. E o próprio Rei Filipe, já citado, não era de outra opi-

não: "Que no Estylo de escrever humas pessoas a outras, se guarde geralmente sem excepção alguma a ordem seguinte: Começará a carta, ou papel pela razão, ou pelo negócio, sobre que se escrever, sem pôr debaixo da Cruz no alto, nem ao princípio da regra nenhum título, nem letra, nem cifra, que o signifique". 67

Era praxe, depois do vocativo, começar a carta pelo assunto. Não conseguimos, em nossas pesquisas, descobrir a origem da expressão "escrevo-lhe estas mal traçadas linhas". Creio que no classicismo não foi. Coisas do Romantismo? No período clássico, a prosa era de tal objetividade, no plano da informação e da narrativa, que hoje um modelo de reportagem é a carta de Pero Vaz de Caminha a D. Manuel I. Modelo de reportagem e de relatório.

Caminha, funcionário público, fora nomeado para Calicut, Índia, onde exerceria as funções de escrivão. Na frota de Cabral, era um passageiro. Mas trazia no sangue a marca do escritor. Não podia deixar passar em branco tantos acontecimentos. Na opinião do Prof. Sílvio Batista Pereira, responsável pela edição do *Vocabulário da Carta de Pero Vaz de Caminha*, Caminha "era um excelente narrador e deu-nos das terras de Porto Seguro, onde esteve cerca de dez dias, narração muito curiosa. ... Caminha não deforma a realidade, que retrata com mão segura e hábil, fixando-lhe os aspectos, surpreendendo-lhe peculiaridades, comparando-lhe qualidades. Diz somente o que é preciso dizer. É a pena de um escritor lúcido, a redigir,

com meticulosa precisão, sem carregar nas cores, a notícia da terra que os portugueses acabavam de descobrir, ou melhormente, de *achar*". 68

Entretanto, como era de praxe na época, depois do vocativo iniciar o tema, Caminha não o fez. O fato se esclarece quando sabemos que ele não era a autoridade oficial para tanto. Mas a comichão para escrever era muito forte. E por isso se justificou de remeter a carta, que assim começa:

"Senhor: / Pôsto que o Capitão-mor desta vossa frota, e assim os outros capitães escrevam a Vossa Alteza a nova do achamento desta vossa terra nova, que nesta navegação agora se achou, não deixarei também de dar minha conta disso a Vossa Alteza, o melhor que eu puder, ainda que — para o bem contar e falar — o saiba fazer pior que todos. / Tome Vossa Alteza, porém, minha ignorância por boa vontade, e creia bem por certo que, para alindar nem afeiar, não porei aqui mais do que aquilo que vi e me pareceu. / Da marinhagem e singraduras do caminho não darei aqui conta a Vossa Alteza, porque o não saberei fazer, e os pilotos devem ter esse cuidado. Portanto, Senhor, do que hei-de falar, começo e digo:". 69 Segue-se a narrativa.

Por que escreveu então, se outros havia na viagem, com o objetivo de dar notícias a El Rei? Ainda hoje certos intérpretes não deixam de pespegar na figura de nosso escrivão Pero Vaz de Caminha (que seria hoje *doublé* de funcionário público e jornalista) a responsabilidade do peditório epistolar.

No caso, Caminha, cujo genro estava lotado em qualquer função pública na Ilha de São Tomé, pedia a D. Manuel sua remoção para Lisboa. Ontem como hoje as coisas não mudaram: *all the fundamental traits of psychic make-up of men anywhere are present everywhere*, conceitua o Professor Goldenweiser. E não seria para estranhar, este final magnífico da carta de um pai que desejava uma situação melhor para a filha, se possível em Lisboa, numa época em que as distâncias no tempo e no espaço eram muito maiores que as de hoje, embora estivessem as armas e os barões assinalados empenhados em dilatar a fé e o Império. Caminha provavelmente pedia o mínimo. E fê-lo com engenho e arte:

"E nesta maneira, Senhor, dou aqui a Vossa Alteza conta do que nesta terra vi. E, se algum pouco me alonguei, Ela me perdoe, pois o desejo que tinha de tudo Vos dizer, mo fez pôr assim pelo miudo. / E pois que, Senhor, é certo que, assim neste cargo que levo, como em outra qualquer coisa que de vosso serviço for, Vossa Alteza há de ser de mim muito bem servida, a Ela peço que, por me fazer graça especial, mande vir da Ilha de São Tomé a Jorge de Osório, meu genro — o que d'Ela receberei em muita mêrcê. / Beijó as mãos de Vossa Alteza. / Deste Pôrto Seguro, da Vossa Ilha de Vera Cruz, hoje, sexta-feira, primeiro dia de maio de 1500. — *Pero Vaz de Caminha*". 70

Outros documentos

A recomendação do Rei Filipe, de se iniciar a carta "pela razão, ou pelo

negócio", era costume na época. Basta consultar os documentos dos primeiros anos da descoberta do Brasil para se conhecer o estilo, sem circunlóquios. Vejamos alguns exemplos:

Carta de D. João III a Martim Afonso de Souza, aos 28 de setembro de 1532:

"Martim Afonso, amigo: Eu El-Rei vos envio muito saudar.

Vi as cartas que me escrevestes por João de Souza; e por ele soube da vossa chegada a essa terra do Brasil, e como íeis correndo a costa, caminho do Rio da Prata; e assim do que passastes com as naus francesas, dos corsários que tomastes, e tudo o que nisso fizestes, vos agradeço muito; e foi tão bem feito como se de vós esperava; e sou certo qual a vontade que tendes de me servir". 71

Carta de Duarte Coelho, Donatário de Pernambuco, ao Rei D. João III, em 27 de abril de 1542:

"Senhor — Pelo capitão dos navios que daqui mandei o mês de setembro passado, dei conta a V.A. de minha viagem e chegada a esta Nova Lusitânia, e do que era passado, e depois aqui meti-me, senhor, a dar ordem ao sossego e paz da terra com dádivas a uns e com pelas mãos doutros, porque tudo era necessário, e assim dei ordem a se fazerem engenhos de açúcares que de lá trouxe contratados, fazendo tudo quanto me requeriam, dando tudo o que me pediram, sem olhá-los proveito nem a interesse algum meu, mas a obra ir avante como desejado. Temos grande soma de canas plantadas, todo o povo com todo trabalho

que foi possível, e dando a todos ajuda que a mim foi possível, e cedo acabaremos um engenho mui grande e perfeito, e ando ordenando de começar outros, praza ao Senhor Deus que segundo sua graça, misericórdia e minha boa intenção, sua ajuda". 72

Carta de Duarte Coelho ao Rei D. João III, em 20 de dezembro de 1546:

"Senhor. — Posto que neste ano de 1546 tenha escrito por três vezes a V.A., dando-lhe conta das coisas de cá e assim de algumas coisas que me pareceu seu serviço e pela incerteza das coisas do mar, quis, Senhor, por esta tornar a dar a mesma conta para V.A., prover o que for seu serviço". 73

O tópico frasal

São documentos esses que ratificam a intenção de quem escreve com o objetivo de comunicar a alguém alguma coisa: esclarecer o que se deseja no *tópico frasal* e desenvolver em ordem decrescente de importância.

Esclarece o Prof. Othon M. Garcia que, por *tópico frasal* deve-se entender a *idéia núcleo* da mensagem. Em pesquisa feita nos parágrafos de vários escritores, entre livros de ficção e livros técnicos, o autor de *Comunicação em Prosa Moderna* encontrou em mais de 60% deles na estrutura do parágrafo o *tópico frasal*. "É provável que tal estrutura — esclarece o Prof. Othon M. Garcia — predominante também em muitas línguas modernas, todas indo-européias, todas marcadas pela herança greco-latina, decorra de um processo de raciocínio dedutivo. De fato,

que é o *tópico frasal*, quando inicial, senão uma *generalização* a que se seguem as *especificações* contidas no desenvolvimento? Esse modo de assim expor ou explanar idéias é, em essência, o método dedutivo: do *geral* para o *particular*. Quando o *tópico frasal* vem no fim do parágrafo — e neste caso é, realmente, a sua *conclusão* —, precedido pelas *especificações*, o método é essencialmente indutivo: do *particular* para o *geral*". 74

Esta teorização sobre como escrever o que se deseja transmitir termina, de algum modo, caindo no que comumente desprezamos por não vir lastreado em qualquer corpo de doutrina, embora estejam as doutrinas nele fundadas: o bom senso. É paradoxo asseverar isto nenhuma doutrina se projeta no tempo e no espaço, se não for confirmada pela experiência, pela sua aplicação prática, e esta viabilidade confirma o bom senso de quem a sugeriu; entretanto, pouco se comovem, os espíritos afeitos à erudição, se as sugestões, as idéias, inspiradas no bom senso, não vêm acompanhadas de um considerável lastro de teorização.

Extensão do homem, para usarmos a expressão de Marshall MacLuhann, 77 a correspondência tende a acompanhar a evolução humana, sem desviar-se de suas linhas estruturais bem definidas. Pretendemos indicar que, a respeito, os compêndios têm-se limitado mais a recomendar a aplicação gramatical e lógica aos textos que situar esse texto dentro de esquema da Comunicação. Se compararmos um jornal do século passado com o jornal moder-

no, a distância que os separa se assemelha à que existe entre a idade da pedra polida e a idade contemporânea. Não só no sentido tecnológico aplicado à imprensa, tornando a galáxia de Gutenberg cada vez mais ampla em seus domínios, mas no sentido redatorial. As normas gramaticais e lógicas, estas se devem aplicar, com justeza, a qualquer texto, seja a correspondência, seja a notícia, seja uma página de ficção. Mas a expressividade escrita, esta não deve ficar presa a fórmulas.

Embora nos tenhamos limitado, neste trabalho, ao exame da correspondência epistolar, bem que o estudo da matéria comporta o exame de outros documentos. Caberia à Administração Pública indagar se, com vistas a uma racionalização, na correspondência oficial os textos alcançam o público, ou se a própria estrutura do documento dificulta os subsídios essenciais à clareza, à concisão, à harmonia, à originalidade e ao vigor. Embora o redator possa conhecer seu ofício e desempenhá-lo com eficiência, a obediência rigorosa às normas existentes não prejudica o texto e até bloqueia a objetividade da mensagem?

Felizmente, as modernas linhas pedagógicas estão conferindo o mais alto valor ao poder criativo da inteligência humana. O que nos leva a citar Goethe, na tradução de Augusto Meyer: "Cinzenta, caro amigo, é toda a teoria/E verde é a deliciosa árvore da vida". 75

III — CONCLUSÕES

Apesar do desenvolvimento dos meios de comunicação social ou de

massa, na sociedade contemporânea, a correspondência oficial ou não é o instrumento válido nas relações humanas. Ainda é o preto no branco, com a assinatura, o que determina a autenticidade do que se escreve. Hoje como ontem foge-se do que é apócrifo e falso; e, por extensão, do que traz rasuras, apresenta-se truncado ou é ilegível.

Louis Chaffurin, autor de um manual de correspondência, edição recente, escreveu: "Il semble qu'on écrit de moins en moins. On télégraphie. On téléphone, surtout. On arrive, plus vite que la poste, en automobile ou en avion. La lettre se meurt. / La lettre, cependant, n'est pas encore morte. Il y a beaucoup de circonstances où il nous est indispensable de savoir écrire. Il faut remercier, compatir, féliciter, offrir des vœux. Il faut garder le contact avec les absents. La lettre badine, la lettre qui autrefois était surtout un jeu d'esprit ou un exercice de style, a presque disparu avec les longs loisirs, et combien est-ce dommage! Il reste les lettres les plus difficiles à rédiger, celles où la fantaisie n'a plus de place, où il faut peser chaque mot et suivre rigoureusement les règles de la correction et de la courtoisie". 76

Embora a correspondência seja hoje menos freqüente devido à influência de outros meios de comunicação mais diretos — e aproxima-se a época do vídeo-telefone, do TV-fone ou que outro nome venha a ter o telefone com imagem — percebemos, os que a redigem e os que mantêm com ela permanente convívio, estar, em alguns aspectos, desatualizada. Quando Pero Vaz de

Caminha, no fecho de sua carta a D. Manuel, expressou, na fórmula, a intenção de beijar as mãos de Sua Alteza, refletia um costume na época. Beija-mão que ainda se impõe como gesto de fidalguia, de reverência, de carinho, de amizade e de atenção. Na realidade, o escrivão beijaria as mãos de D. Manuel, ao despedir-se, numa audiência. Beija-se ainda hoje o anel do Papa e dos altos prelados da Igreja Católica; cumprimentam-se os povos eslavos e orientais com beijos na face; as mulheres do Ocidente simulam um beijo na face, uma das outras, quando se encontram e se despedem. Mais real e até mais sincero, portanto, o beija-mão da época de Cabral (Filipe de Portugal e Espanha alterou para *Deus guarde a Catholica pessoa de Vossa Magestade*) que as fórmulas extremamente cortesias e nem sempre sinceras já estratificadas, em que profundos são os votos de alegria e pesar e rara a emoção.

Exemplo disto: uma ata. Que é uma ata senão um relato cronológico de uma reunião? No entanto, ainda nos mantemos fiéis à tradição, à fórmula inicial de seu criador — *aos tantos dias do mês tal, ano tal, na sala de reuniões, presentes os Senhores...* — sem o que a ata deixará de ser ata. Embora uma das recomendações de lavratura seja no sentido de "sintetizar clara e precisamente as ocorrências verificadas", 78 os circunlóquios nela presentes nem sempre facilitam a clareza e concorrem para alcançá-la.

Evitamos, também, descer ao exame dos documentos jurídicos, onde não é menor a cristalização e a estereotipia

das formas; além disso transbordaria os limites deste trabalho. Mas é o caso de indagar por que, em meio da evolução do saber jurídico, certas fórmulas permanecem intocadas. Isto nos faz lembrar episódio que me foi narrado, ocorrido recentemente numa aula de Direito Penal. O aluno, durante a exposição oral, referiu-se ao *crime do réu*. O professor, finda a exposição, achou-a admirável, precisa, mas, em particular, deu ao futuro criminalista este conselho: "Nunca fale nem escreva a palavra *crime*. Habitue-se à terminologia jurídica: *ilícito penal*. Impressiona mais o público e os jurados".

Na correspondência, porém, o objetivo não é impressionar. É informar, transmitir, esclarecer, opinar. É, enfim, comunicar.

IV — SUGESTÕES PRÁTICAS

Que sugestões práticas poderiam ser apresentadas ao final deste trabalho?

Firmada a necessidade de integrar a correspondência oficial no esquema da Comunicação; reconhecido o fato, pela própria dinâmica do Serviço Público, de que entraves burocráticos se localizam muitas vezes na redação dos documentos oficiais; necessário examinar tão importante setor, com observância para estes dois aspectos:

1) Revisão dos textos de redação oficial, tendo em vista a maior clareza do tema;

2) renovação estrutural dos documentos.

No primeiro caso, o objetivo será tornar mais expressivos os textos oficiais; no segundo caso, procurar estudar a modificação estrutural dos documentos, à luz das técnicas modernas da Comunicação, sem prejuízo do conteúdo informativo ou opinativo.

No correr do desenvolvimento deste trabalho, tivemos oportunidade de mostrar o que se pode fazer 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.

Reconhecemos: não é tarefa que se possa fazer de uma penada, na base, digamos, de uma portaria. Naturais resistências se baseariam na afirmação de que se o texto está gramaticalmente correto, é suficiente. Ora, há textos gramaticalmente corretos e no entanto ininteligíveis. Não vamos debater este tema, que por si mesmo exige outra monografia...

Caberia, a nosso ver, ao próprio DASP iniciar amplos estudos sobre a matéria. Só através do exame objetivo dos textos oficiais é que se pode chegar a normas de redação que, sem se estratificarem em novas fórmulas, como temia Medeiros e Albuquerque, ofereçam 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.

Tentamos salientar o tema em suas linhas gerais. Resta agora descer ao pormenor, documento por documento, se possível na área intocável das citações, dos editais, das petições, dos acórdãos jurídicos, obedecendo a um raciocínio indutivo da pesquisa, tão necessário em trabalhos dessa natureza, quanto à finalidade da própria correspondência, desde que o homem procurou fixar em símbolos o pensamento e a fala.

V — REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1) Daniel-Rops, *Jesus no seu Tempo*, Liv. Tavares Martins, Porto, Lisboa, 1956, pág. 21.
- 2) Ney, João Luiz, *Prontuário de Redação Oficial*, DASP — Serviço de Documentação, 5.^a ed., 1968, pág. 26.
- 3) Souza, Cauby de — *Normas sobre Correspondência e Atos Oficiais*, DASP — Serviço de Documentação, 2.^a ed., 1968.
- 4) Ney, João Luiz — op. cit., pág. 27.
- 5) Souza, Cauby de — op. cit., pág. 11.
- 6) Beltrão, Odacir — *Correspondência: Linguagem e Comunicação*, Edit. Atlas, São Paulo, 10.^a ed., 1966, pág. 21.
- 7) Câmara Jr., J. Mattoso — *Manual de Expressão Oral e Escrita*, 2.^a J. Ozon Editor, Rio, 1966, pág. 71.
- 8) "Que eu canto o peito ilustre lusitano"/ "Dou-vos também aquele ilustre Gama," (Camões — *Os Lusíadas*, Canto 1: 3, 5; 12,7).
- 9) Beltrão, Odacir — op. cit., pág. 30.
- 10) Atribui-se a Bastos Tigre a autoria desta sextilha utilizada como texto publicitário na década de 40: "Veja ilustre passageiro/O belo tipo facelro/Que o senhor tem a seu lado,/E no entretanto, acredite,/ Quase morreu de bronquite/Salvou-o o Rhum Creosotado."
- 11) Rónal, Paulo — *Como Aprendi o Português e Outras Aventuras*, Ed. do Instituto Nacional do Livro, Rio, 1956, pág. 67.

- 12) Proust, Marcel — *A Sombra das Rapaças em Flor*, Edit. Globo, Porto Alegre, 1951, pág. 99.
- 13) Durant, Will — *Os Grandes Pensadores*, Cia. Edit. Nacional, S. Paulo, 1946, pág. 234.
- 14) Lapa M. Rodrigues — *Estilística da Língua Portuguesa*, 3.^a ed., Livraria Acadêmica, Rio, pág. 115.
- 15) Idem, *Ibidem*, pág. 105.
- 16) Cunha, Euclides da — *Os Sertões*, Liv. Francisco Alves, 18.^a ed., Rio, 1945, pág. 114.
- 17) Ramos, Graciliano — *S. Bernardo*, 4.^a ed., Liv. José Olympio Editora, Rio, 1952, pág. 94.
- 18) Rego, José Lins do — *Doidinho*, 2.^a ed., Liv. José Olympio Editora, Rio, 1935, pág. 196.
- 19) Assis, Machado de — *Obras Completas*, Vol. I: *Dom Casmurro*, Edit. Aguillar, Rio, 1959, pág. 830.
- 20) Branco, Camilo Castelo — *Apud M. Rodrigues Lapa*, op. cit., pág. 76.
- 21) Burnett, Lago — *De Jornal em Jornal*, Gráfica Record Editora, Rio, 1958, pág. 133.
- 22) Montello, Josué — *A Oratória Atual do Brasil*, DASP — Serviço de Documentação, 1959, pág. 5.
- 23) Maugham, W. Somerset — *Confissões*, Edit. Globo, Porto Alegre, 1951, pág. 31.
- 24) Escreveu Manuel Bandeira: "Não procurem a expressão nos dicionários porque não a encontram. Pelo dicionário, bissexto só há um ano, e é o que tem um dia a mais, o que ocorre de quatro em quatro anos. Poeta bissexto deve, pois, chamar-se aquele em cuja vida o poema acontece como o dia 29 de fevereiro do ano civil. Esquemática grosseira. Em suma, bissexto é todo poeta que só entra em estado de graça de raro em raro" (*Antologia de Poetas Brasileiros Bissexto Contemporâneos*, Edit. Zélio Valverde, Rio, 1946). Definição de Caldas Aulete, no *Dicionário Contemporâneo de Língua Portuguesa*: "Diz-se daquele que excepcionalmente se dedica à literatura e em particular à poesia".
- 25) Maugham, W. Somerset — op. cit., pág. 28.
- 26) Foca; Jornalista principiante.
- 27) "Livro escolar impresso em caracteres de forma manuscrita". (*Dicionário Contemporâneo de Língua Portuguesa*, de Caldas Aulete).
- 28) Lobato, Monteiro — *Prefácio ao romance de Maria José Dupré, Éramos Seis*, Edição Saralva, S. Paulo, 14.^a ed., 1968.
- 29) Lobato, Monteiro — *A Barca de Gleyre*, 2.^o tomo, Edit. Brasiliense, 1959, S. Paulo, pág. 55.
- 30) Mota, Mauro — *O Pátio Vermelho* (Crônica de uma Pensão de Estudantes), Ed. Orfeu, Rio, 1968, pág. 131.
- 31) Terrou, Fernand — *A Informação*, Coleção Saber Atual, Difusão Européia do Livro, S. Paulo, 1964, pág. 17.
- 32) Silva, José Afonso da — *Noções de Técnica Legislativa* in *Boletim do Interior* n.º 21, ano III, Ed. da Secretaria do Interior do Governo do Estado de S. Paulo, julho/dez. 1939.
- 33) Turner, Berence C. — *Apud Odacir Beltrão*, op. cit., pág. 19.
- 34) Hohemberg, John — *Manual de Jornalismo*, Edit. Fundo de Cultura, Rio, s/d., pág. 33.
- 35) *Correio Braziliense*, 10.6.1970.
- 36) Beltrão, Odacir — op. cit., pág. 77.
- 37) Souza, Cauby de — op. cit., pág. 73.
- 38) *Diário do Congresso Nacional*, Seção I, 31.7.70, pág. 3.533.
- 39) Beltrão, Odacir — op. cit., pág. 17.
- 40) Mercanti, Luis — *Apud Odacir Beltrão*, op. cit. pág. 26.
- 41) *Apud Odacir Beltrão*, op. cit., pág. 26.
- 42) Lafuerza, N.D. — *Apud Odacir Beltrão*, op. cit., pág. 26.
- 43) Montaigne, Michel de — *Ensaio*, Livro III, Cap. 13. Editora Globo, Porto Alegre, 1961, págs. 322/323.
- 44) Medeiros e Albuquerque — *Quando eu Era Vivo*, 2.^a ed., Editora Globo, Porto Alegre, 1945, págs. 91-92.
- 45) Guerra, José Augusto — *O Mito da Impessoalidade na Redação Oficial*, in *Revista do Serviço Público*, Vol. 105, n.º 1, jan./abril, 1970.
- 46) Bandeira, Manuel — *Poesia e Prosa*, Vol. I (Poesia), Ed. Aguillar, Rio, 1958, págs. 537-538.
- 47) Matos, Gregório de — *Obras Completas*, Vol. II, Editora Jannina, Salvador, 1969, pág. 416.
- 48) Carneiro, Glaucio e Fontes, Lourival — *A Face Final de Vargas* (Os Bilhetes de Getúlio), Edições O Cruzeiro, Rio, 1966, pág. 140.
- 49) Idem, *Ibidem*, pág. 129.
- 50) Barbosa, Ruy — *Apud João Luís Ney*, op. cit., pág. 171.

- 51) Souza, Cauby de — op. cit. págs. 9-10.
- 52) Freyre, Gilberto — *Sociologia*, V. II, 2.^a ed., Liv. José Olympio Edit., Rio, 1957, pág. 36.
- 53) Apud Arthur Ramos — *Introdução à Psicologia Social*, 2.^a ed., Casa do Estudante do Brasil, Rio, 1952, pág. 126.
- 54) Idem, *Ibidem*, pág. 124.
- 55) Expressão preferida por Gilberto Freyre: op. cit., pág. 359.
- 56) Guedes, João Alfredo Libânio e Ribeiro, Joaquim — *História Administrativa do Brasil*, Vol. III, DASP — Serviço de Documentação, 1966, págs. 275-278.
- 57) Penteadó, J. R. Whitaker — *A Técnica da Comunicação Humana*, Liv. Pioneira Editora, São Paulo, 1964.
- 58) Balzac, Honoré de — Os Funcionários in *A Comédia Humana*, vol. XI, Edit. Globo, Porto Alegre, 1968, pág. 256.
- 59) Apud Humberto de Campos, *Brasil Anedótico*, Edit. Mérito, S. Paulo, 1960, pág. 29.
- 60) Beltrão, Odacir — op. cit., pág. 43.
- 61) Oliveira, Franklin de — O Espírito Inquebrantável de Graciliano Ramos in *Revista do Diner's*, n.º não identificado, págs. 39-41.
- 62) Rego, José Lins do — *Gordos e Magros* Ed. Casa do Estudante do Brasil, Rio, 1942, pág. 4.
- 63) Apud Luiz Amaral — *Jornalismo, Matéria de Primeira Página*, Ed. Tempo Brasileiro, Rio, 1967, pág. 32.
- 64) Magalhães Jr., R. — *Machado de Assis Desconhecido*, 3.^a ed., Edit. Civilização Brasileira, Rio, 1957, pág. 180.
- 65) Idem, *Ibidem*, pág. 192-193.
- 66) Idem, *Ibidem*, pág. 199.
- 67) Guedes, João Alfredo Libânio e Ribeiro, Joaquim — op. cit., pág. 272.
- 68) *Vocabulário da Carta de Pero Vaz de Caminha* (Introdução do Prof. Sílvio Batista Pereira), Ed. do Instituto Nacional do Livro, Rio, 1964, págs. XVIII e XIX.
- 69) Cortesão, Jayme — *Cabral e as Origens do Brasil*, Edição do Ministério das Relações Exteriores, Rio, 1944, pág. 141.
- 70) Idem, *Ibidem*, pág. 167.
- 71) Tapajós, Vicente — *História Administrativa do Brasil*, Vol. II, DASP — Serviço de Documentação, 1956, pág. 167.
- 72) Idem, *Ibidem*, pág. 193.
- 73) Idem, *Ibidem*, pág. 195.
- 74) Garcia, Othon M. — *Comunicação em Prosa Moderna*, Fundação Getúlio Vargas, Rio, 1967, pág. 201.
- 75) Meyer, Augusto — *Preto & Branco*, Instituto Nacional do Livro, 1956, pág. 222.
- 76) Chaffurin, Louis — *Le Parfait Secrétaire*, Librairie Larousse, Paris, 1969, págs. 7-8.
- 77) Marshall MacLuhan — *Os Meios de Comunicação como Extensões do Homem*, Edit. Cultrix, S. Paulo, 1969.
- 78) Beltrão, Odacir — op. cit., pág. 71.

Alfredo Valladão (*)

Wagner Estelita Campos

Ministro do Tribunal de Contas da União;
ex-Diretor-Geral do DASP

INTRODUÇÃO

Dois laços de afeto me prendem à família Valladão: fui aluno, com muita honra para mim, do professor Haroldo Valladão, em 1930, sua primeira turma da cadeira de Direito Internacional Privado, que conquistou após brilhante concurso a que tive oportunidade de assistir, na Faculdade de Direito da Universidade do Rio de Janeiro, hoje Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro; e fui colega de turma do seu irmão, Edgard Teixeira Valladão, hoje ilustre magistrado, meu prezado amigo e por sinal um dos mais destacados dentre todos os colegas que tive na Faculdade.

De longa data, portanto, conheço o talento do jurista de renome nacional e internacional que é Haroldo Valladão, meu ex-professor, mas ainda mestre e amigo e de quem somente não pude sentir os rigores do examinador porque em 1930, ano de revolução, passamos todos por decreto.

— x —

Falando sobre ALFREDO VALLADÃO, cujo centenário de nascimento se comemora, não poderei ser demasiadamente extenso na análise dos múltiplos aspectos da personalidade do advogado, procurador, jurista, professor, magistrado e historiador, cujas atividades o caracterizam como pioneiro, reformador e paladino de novas idéias.

(*) Discurso proferido pelo Ministro Wagner Estelita Campos, na Sessão Solene do Tribunal de Contas da União, realizada em 18 de setembro, em comemoração do centenário de nascimento de Alfredo Valladão.

Nas diversas solenidades que já foram e serão ainda realizadas este mês, conforme sua natureza, umas e outras dessas atividades terão maior ênfase e merecido e minucioso realce.

Mas também não poderia limitar-me às suas atividades de 30 anos neste Tribunal — que por certo serão objeto de maior atenção. Sua atuação se caracteriza por uma unidade que merece ser apreciada em conjunto.

Assim, pois, após breve biografia, dividirei o trabalho em cinco aspectos principais: ALFREDO VALLADÃO no Tribunal de Contas (como procurador e juiz), ALFREDO VALLADÃO jurista, ALFREDO VALLADÃO historiador, ALFREDO VALLADÃO professor e ALFREDO VALLADÃO, o homem.

E em minhas modestas apreciações, preferirei, como o fez Ildelfonso Mascarenhas, seguindo o exemplo de ALFREDO VALLADÃO como historiador, não afirmar e nem comentar sem fazer prova bastante do que direi, citando opiniões e juízos históricos dos que o conheceram e acompanharam e valendo-me para isso, principalmente, do farto material que me foi gentilmente fornecido pela bem organizada Biblioteca da Câmara dos Deputados, além do que pude colher no próprio Tribunal de Contas e do livro que recentemente recebi, com generosa dedicação de seu autor, o professor Haroldo Valladão: "Alfredo Valladão — O Ministério Público, Quarto Poder do Estado e Outros Estudos Jurídicos".

A pesquisa foi trabalhosa, demais disso realizada em tempo curto, o que certamente irá dificultar mais amplitude e melhor sistematização da matéria.

Devo dizer, de logo, que à medida que avançava na pesquisa ia sentindo agigantar-se, a meus olhos, a grande figura de homem público que foi ALFREDO VALLADÃO, cuja atuação, em linhas gerais, já certamente conhecia, principalmente por força do cargo que exerço, mas cujas dimensões, cujo valor, cuja projeção no espaço e no tempo somente agora avalio após demorada leitura dos elementos que colhi.

— x —

Descendente de tradicionais famílias mineiras, nasceu na cidade de Campanha, Minas Gerais, a 11 de setembro de 1873. Filho do Comendador Manoel Inácio Gomes Valladão — outro homem ilustre — e de D. Maria Amália de Vilhena Valladão. Ca

sou-se, em 1893, com D. Maria Isabel Teixeira Valladão, também pertencente a antiga família mineira e falecida em 1922. Fez o curso de Humanidades em Campanha, completando-o no Rio de Janeiro e em Ouro Preto, antiga capital de Minas Gerais. Matriculou-se, em 1891, na Faculdade de Direito de São Paulo, onde recebeu o grau de bacharel em Ciências Jurídicas em 1894 e em Ciências Sociais em 1895. (*)

Outros dados biográficos serão ressaltados à medida em que se examinar sua atuação, inspirada no magnífico ecletismo de sua personalidade.

Demorar-me-ei, entretanto, nos setores que ele próprio considerou os principais de sua vida: "... a minha maior atividade se concentrou, pela ordem cronológica, nos assuntos do Direito das Águas, do Tribunal de Contas, da Cátedra Universitária e da História Pátria".

ALFREDO VALLADÃO NO TRIBUNAL DE CONTAS

a) Procurador

Durante 30 anos exerceu ALFREDO VALLADÃO sua fecunda atividade neste Tribunal. Nomeado em 1905 representante do Ministério Público junto do Tribunal, exerceu esse cargo até 1914, quando foi nomeado ministro. Permaneceu no Tribunal até 1935, data em que se aposentou.

Para não muito me alongar focalizarei sua brava atuação no Ministério Público sob dois ângulos principais: a verdadeira significação que procurou dar ao Ministério Público como defensor da lei e da sociedade, de fato uma verdadeira magistratura e um dos poderes públicos a considerar e sua desassombrada e excepcional intervenção no contrato por correspondência celebrado entre o Ministério da Fazenda e Vitor Uslaender & Cia. para o fornecimento de prata amoeada.

Conforme acentuou Atualfo de Paiva "sentiu com tal nitidez a grandeza dessa missão (do Ministério Público) que empregou todo o peso de sua cultura e toda a penetração de sua palavra para o erguer na organização do Estado à culminante categoria de um quarto poder". Temístocles Cavalcante, por sua vez, assinala, a propósito:

(*) Dados colhidos na "Revista do Instituto Histórico e Geográfico" — Julho/setembro — 1955

"Ao Ministério Público não cabe a defesa da lei em sua expressão estática, em sua significação meramente conservadora. Dever mais elevado lhe cabe, qual o de contribuir ativamente por uma constante vigilância, por uma incessante atuação na aplicação do direito, como força, como instrumento da dinâmica social".

E o próprio ALFREDO VALLADÃO assinalou, como síntese de seu pensamento:

"Se Montesquieu tivesse escrito hoje o **Espírito das leis**, por certo que não seria tríplice mas quádrupla a divisão dos poderes. Ao órgão que **legisla**, ao que **executa**, ao que **julga**, um outro órgão acrescentaria ele — o que defende a sociedade e a lei perante a justiça, parta a ofensa de onde partir, isto é, dos indivíduos ou dos próprios poderes do Estado".

Belas palavras que significam, simultaneamente, profundidade de concepção e bravura de atitude.

Outro episódio a destacar na atuação de ALFREDO VALLADÃO, membro do Ministério Público, foi, como já acentuei, o do contrato de alto vulto, que ficou célebre, sobre cunhagem de moeda de prata na Alemanha.

Para registrá-lo no presente trabalho vali-me, principalmente, de duas fontes: uma conferência do Prof. Haroldo Valladão, pronunciada no Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e um livro de Ruben Rosa "As Contas do Brasil", publicado em 1943.

Demais disso li, em todo seu teor, a respeito, a ata da sessão de 27 de junho de 1913 e o **Diário Oficial** de 12 de junho do mesmo ano.

Registro o episódio com as palavras textuais de Ruben Rosa:

"Tomando conhecimento da promoção do Ministério Público relativa ao contrato por correspondência celebrado entre o Ministério da Fazenda e Vitor Uslaender & Cia., para o fornecimento de prata amoedada, na sessão de 27 de junho de 1913" (esclareço que conforme consta da ata, Alfredo Valladão solicitava, a respeito,

recusa do registro respectivo), "houve por bem o Tribunal de Contas deixar de tomar conhecimento, considerando-o inexistente por não ter o governo nem publicado nem remetido no prazo legal".

A referida sessão foi presidida por Viveiros de Castro e nela tomaram parte Artur Álvaro Everton (relator), Pedro Teixeira Soares e Júlio V. Lobato de Vasconcelos, funcionando como representante do Ministério Público ALFREDO VALLADÃO.

Comenta, a respeito, Haroldo Valladão:

"Apesar de alertado do perigo que correria com uma possível demissão do cargo (demissível *ad nutum*), com a perda do emprego único que tinha, pois não advogava por entender que tal não deveria ser lícito a um membro do Ministério Público — Alfredo Valladão jogou a sua vida econômica e a de sua família na defesa da Fazenda Pública, para efetivar, para realizar na prática, na jurisprudência, um ideal que defendera como escritor e obtivera fosse consagrado em lei.

Foi esta a sua glória e, também se diga, a do governo que não o demitiu."

O fato, como ainda registra Ruben Rosa, teve repercussão no Senado e na atitude de Rui Barbosa, cujas palavras, pronunciadas na sessão de 28 de agosto de 1913, transcreve:

"Eu quero que as minhas palavras, ao entrar no exame desta matéria, sejam de reverência profunda ao grande magistrado naquele Tribunal, cuja cabeça não se submeteu às exigências da prevaricação, que saberá elevar a sua dignidade acima do nível dos negócios em que a República flutua mais afogada, a beber água e a pedir às almas caridosas que a salvem do soçobro iminente na vasa em que o fundo dessas águas apodrece. Ainda não se perdeu tudo".

Belo e nobre exemplo, acrescento agora, de quem procurou projetar na prática sua idéia da mais ampla independência do Ministério Público, como um quarto poder, um poder autônomo e de quem bravamente arriscou, para tanto, a permanência no cargo que exercia e de cujos vencimentos dependiam a sua vida econômica e a de sua família.

Expressivas, ainda a esse propósito, palavras com que ALFREDO VALLADÃO agradeceu homenagem prestadas pela Procuradoria-Geral da Justiça do Trabalho:

"Jamais deixei de cumprir rigorosamente o meu dever; jamais deixei de impugnar o registro pelo Tribunal dos atos do governo sempre que à minha consciência jurídica parecessem contrários ao interesse da lei, da justiça e da fazenda pública.

Viesse o que viesse!

E foi a força moral dessa minha atitude, de par com o estudo intenso e escrupuloso dos assuntos sobre que me manifestava; foi isso que me assegurou a estabilidade no cargo em que permaneci de 1905 a 1914 e determinou afinal, nesse ano, a minha promoção a Ministro do Tribunal, decretada pelo Presidente da República, então o ilustre brasileiro Wenceslau Braz e unanimemente aprovada pelo Senado Federal, caio o mesmo em que me aposentei em 1935, contando mais de 30 anos de serviço".

Admirável afirmação de coragem moral e, pois, de caráter, a que me reportarei no aspecto final deste trabalho: ALFREDO VALLADÃO, o Homem.

b) Ministro

A atuação de ALFREDO VALLADÃO como Ministro do Tribunal de Contas, cargo que exerceu de 1914 até a data de sua aposentadoria, ocorrida, como já assinaiei, em 1935, nada discrepou de seu anterior desempenho, quando representou o Ministério Público junto ao mesmo Tribunal. Foi, sob nova dimensão, um prolongamento de seu profícuo passado de homem público, coerente, aliás, com o alto padrão de dignidade, honradez e irrecusável competência que caracterizou sua conduta nos demais misteres a que apaixonadamente se entregou: a de insigne historiador, mestre universitário e emérito jurista.

Na função de Ministro do Tribunal de Contas, é possível distinguir dois aspectos relevantes da missão cumprida por ALFREDO VALLADÃO: a de reformador e a de juiz. Nessa fase de sua vida profissional, inexcusável porque às suas qualidades, já publicamente reconhecidas, veio juntar-se a autoridade da experiência, ALFREDO VALLADÃO colocou todo seu esforço, de-

dicação e notório saber a serviço da causa pública, que lhe valeu o reconhecimento imparcial dos contemporâneos, a admiração e respeito dos pósteros.

Como reformador, ALFREDO VALLADÃO postulou mudanças substanciais no sistema de fiscalização financeira, visando ao aperfeiçoamento da Instituição a que servia, sem abdicar da tradição, sem temor ao passado, pois lhe dava sua formação de historiador a certeza de que o processo histórico da modernização não significa rutura com os valores do passado, mas adaptação às novas condições sociais. ALFREDO VALLADÃO não desejava um Tribunal "manco e impotente", um Tribunal que fingia que fiscalizava, um Tribunal desatualizado e cada vez mais afastado da realidade dos fatos. Queria um Tribunal atuante, eficiente e austero, exercendo na sua plenitude o controle da Administração Pública, um Tribunal que honrasse o ideal de Serzedelo Correia, "garantia de boa administração e o maior embaraço que poderão encontrar os governos para a prática de abusos no que diz respeito aos dinheiros públicos".

Segundo seu próprio depoimento, ao entrar para o Tribunal, em 1905, este era um órgão novo no país, surgido com a República, mal definido na Constituição de 1891. Exigia, pois, especiais estudos na doutrina, na jurisprudência e na legislação de outros países, destinados a estabelecer a real posição do Tribunal de Contas brasileiro, tarefa a que se propôs realizar, não só para o perfeito desempenho das funções que exercia no próprio Tribunal, como ainda para escrever trabalhos de doutrina sobre os principais assuntos afetos à Instituição, e de crítica a disposições legais, a seu parecer, inadequadas, indicando as remodelações que se impusessem.

Em 1911, publicou seus "Estudos sobre o Tribunal de Contas", abordando temas da mais alta relevância. Em outros escritos, no Tribunal e na imprensa, pleiteou reformas estruturais e funcionais que assegurassem ao Tribunal de Contas o papel ímpar que deve exercer numa democracia representativa. Sua obra, sob todos os aspectos irrepreensível, contribuiu decisivamente para fixar os contornos e feição da Corte de Contas, nos seguintes cinquenta anos de sua existência.

São dignos de registro seus estudos sobre a necessidade da criação de delegações do Tribunal nos Estados da Federação, sobre critérios para registro de contratos, de crítica ao abuso das despesas reservadas, sobre o aparelhamento do Tribunal

para execução de suas próprias sentenças, a respeito do exame das contas do governo a serem julgadas pelo Congresso Nacional, e sobre a publicidade das sessões plenárias do Tribunal.

Relendo, nesta assentada, os assuntos trazidos à colação, fiquei vivamente impressionado, não só com a pureza e profundidade dos conhecimentos jurídicos presentes nesses trabalhos, senão também com o bom senso prático dos argumentos de que se valeu ALFREDO VALLADÃO para justificar sua opinião.

Demonstrou, com muita propriedade, a indispensável criação das delegações do Tribunal, para fiscalização das despesas efetuadas nas Delegacias Fiscais do Tesouro nos Estados, até então sem contração alguma. Via, nessa omissão, uma extravagância da lei. O Tribunal examinava as despesas ordenadas pelos Ministros de Estado, e não exercia nenhum controle sobre as despesas ordenadas pelos delegados fiscais.

Tratou longamente da fiscalização dos contratos e do registro **sob protesto**; entendia que o contrato registrado com a cláusula de reserva não poderia ser executado sem aprovação do Congresso, e que nenhum efeito jurídico se produziria, se esta aprovação não se verificasse.

Crítica construtiva, reveladora de grande coragem cívica, teceu a respeito dos abusos que se verificavam na aplicação de "Despesas Reservadas". Opôs-se tenazmente à prática consagrada de — a libito do ordenador — considerar-se reservada toda despesa, à vista de simples nota de confidencial aposta na ordem de pagamento. A seu ver, despesas de caráter reservado seriam apenas as que, destinadas a diligências policiais, se comportavam na consignação respectiva. Por outro lado, argumentava, a reserva de despesa não deve excluir a necessidade de sua comprovação. A reserva deve ser para o público, e não para o Tribunal de Contas, legítima delegação do Congresso Nacional.

Veemente, também, foi sua defesa no sentido de que o próprio Tribunal executasse suas sentenças. Sendo o Tribunal, quando toma contas dos responsáveis, um verdadeiro Tribunal de Justiça, e, como por direito comum só pode executar a sentença o juiz que a proferiu, ao Tribunal, e não ao Juiz Federal, se devia cometer a execução de suas sentenças. Esse ponto de

vista — é conveniente registrar esse fato para ressaltar um novo aspecto da personalidade de ALFREDO VALLADÃO — foi mais tarde abandonado. Rendendo-se às judiciosas observações do Deputado Josino de Araújo, relator da Comissão Especial da Câmara dos Deputados, nomeada para emitir parecer sobre o projeto do Código de Contabilidade, ALFREDO VALLADÃO reconsiderou sua posição, ante a impraticabilidade de efetuar o Tribunal, sem a criação de um sistema estrutural próprio — que seria por demais oneroso e antieconômico —, execução de suas sentenças.

Não menos importante foi sua contribuição doutrinária em tema de julgamento das contas gerais do exercício financeiro. Incompleto o preceituário quanto a seu exame no Tribunal de Contas e no Congresso, à falta de precisa regulamentação, ALFREDO VALLADÃO, com a costumeira proficiência, esclareceu pontos controversos e indicou a solução acertada.

Releva registrar, finalmente, que ainda se ocupou da publicidade das sessões do Tribunal. Não podia admitir que, agindo o Tribunal como delegação do Congresso, fossem públicas as sessões do delegante, e secretas as do delegado. Inexplicável, a seu ver, a falta de publicidade daquelas sessões, que subtraía informações necessárias à formação da opinião pública, o poder não oficial que controla os demais poderes da República.

Algumas de suas idéias foram desde logo aproveitadas em projeto apresentado na Câmara dos Deputados, que se converteu na Lei n.º 2.511, de 20 de dezembro de 1911. Em 1918, a convite do Ministro da Fazenda, Antônio Carlos, organizou o plano de reforma do Tribunal de Contas. O seu trabalho, a que precedeu longa e minuciosa exposição, constitui peça de real valor do Direito Financeiro pátrio. Mereceu justas e elogiosas referências da imprensa, do poder legislativo e de todos os estudiosos da matéria, e, amplamente consagrado pelo Governo, transformou-se no Decreto n.º 13.247, daquele mesmo ano. Permito-me, a respeito desse Regulamento que reorganizou o Tribunal de Contas, breves considerações de caráter pessoal. A meu modo de sentir, trata-se da mais perfeita e completa de todas as leis orgânicas do Tribunal. Elaborado com invulgar técnica legislativa, assaz minudente sem ser casuístico, reduzido a linguagem escorreita e nobre, dentro de uma sistemática precisa, revela, sem dúvida, o estilo daquele que foi seu mentor. Desencanto sofrerá o intérprete que se dispuser a promover estudo comparativo entre aquele Regulamento e a atual Lei Or-

gânica do Tribunal de Contas. Esta, infelizmente, não traduz o grande desenvolvimento que ocorreu neste país nestes últimos anos.

O Regulamento de 1918 incorporou todas as reformas há muito requeridas por ALFREDO VALLADÃO, com exceção única de disposição relativa a registro sob protesto de contrato. Mas, como certa vez acentuou, não pregou em vão. Tal doutrina viria a ser consagrada, em parte, pela lei de 6 de janeiro de 1923, e, depois, mais amplamente, pela Constituição de 1934.

Eis a estatura do Reformador.

Como juiz, foi, na palavra de Joaquim Leonel de Rezende Alvim: "o juiz incomparável pela retidão, atento à soberania da lei, dentro da maior pureza da hermenêutica, de maneira que a exegese do preceito legal jamais fosse aplicada com a rigidez e a intemperança capazes de comprometer a alta finalidade dos sentimentos de justiça e dos postulados do direito". Como juiz, sereno e justo, foi transigente, foi intransigente. Transigente na compreensão das dificuldades que assaltam, às vezes, o administrador. Mas intransigente, sempre intransigente, quando se tratava de apreciar a violação dos princípios de moralidade, venha de onde vier. Teve, como já me referi alhures, a capacidade de julgar no mesmo plano, com a mesma isenção, os grandes e os poderosos, os pequenos e humildes. Mas teve aquela latitude necessária ao julgador, aquela capacidade de compreensão que permite ao intérprete, nos limites da lei, encontrar a solução humana para os problemas humanos. E do ponto de vista técnico, dentro do rigor da ciência jurídica, seus votos e pronunciamentos emitidos neste Tribunal se constituíram em fonte permanente de ensinamentos, repositórios de cultura especializada, muita vez invocados neste Plenário, para fundamento de decisões acertadas.

Participou dos grandes julgamentos da época, acrescentando à literatura especializada notórios pronunciamentos que definiram questões controversas, que abriram perspectivas novas para exata aplicação do novel Código de Contabilidade da União. Selecionei, dentre os muitos que li, alguns magistérios do insigne Ministro, poucos, sem dúvida, mas que darão a justa medida da importância do Juiz, importância essa considerada na dimensão histórica de sua presença. É a minha modesta colaboração à justa homenagem que se presta neste Plenário ao eminente homem público, cuja atuação, das mais brilhantes, con-

correu para a grandeza e respeitabilidade do Tribunal de Contas da União no cenário da 1.^a República.

No episódio inédito do veto oposto pelo Presidente da República ao projeto do orçamento da despesa da União, o Ministro ALFREDO VALLADÃO, em sessão de 6 de março de 1922, julgou-se no dever de externar sua opinião a respeito do procedimento a ser adotado pelo Tribunal, no caso de serem realizadas, pela Administração Pública, despesas sem autorização legislativa. Sua conclusão, após exaustivo estudo a que procedeu da doutrina controversa, é irretorquível e precisa, à luz do Direito Constitucional.

Não menos feliz é o voto que emitiu em sessão de 8 de novembro de 1920, quando, embora vencido no Tribunal, ressaltou seu ponto de vista discordante da homologação de registro de contrato, sobre o qual o Tribunal de Contas não se pronunciara no prazo legal e que fora, por isso mesmo, autorizado pelo Egrégio Supremo Tribunal Federal.

Em sessão de 17 de outubro de 1921, com muito critério e senso jurídicos, definiu a natureza e alcance do registro **sob protesto** de contrato mandado celebrar pelo Presidente da República, após ter sido recusado o registro simples pelo Tribunal.

Seu pronunciamento em sessão de 10 de janeiro de 1923, quando sustentou que os magistrados não eram isentos do pagamento do imposto do selo de nomeação, eis que jamais teria aplicação à espécie o dispositivo constitucional da irredutibilidade de vencimentos, é peça que dá, não só a medida de sua coragem moral, como ainda a do pleno domínio das regras de interpretação.

Finalmente, para não me alongar demasiadamente, cito o caso da Revista do Supremo Tribunal Federal, assunto que provocou grande interesse na época, com ampla repercussão na imprensa do país. O voto proferido pelo Mestre, em sessão de 12 de agosto de 1925, orientou, pelos seus jurídicos fundamentos, a decisão tomada pelo Tribunal. Aliás, essa foi a tônica do papel exercido pelo ilustre Ministro no Plenário da Corte de Contas: pelos seus conhecimentos, dedicação, operosidade e irrestrita probidade, mereceu o respeito e apreço de seus Pares e, por que não dizer, o reconhecimento de sua lídima liderança.

ALFREDO VALLADÃO — O Jurista

Certamente que já em capítulo anterior, dizendo da atuação de nosso homenageado neste Tribunal, foi focalizado o papel do jurista relativamente à concepção do Ministério Público como Quarto Poder do Estado. Tais considerações, entretanto, foram julgadas mais oportunas de referência às suas atividades no Ministério Público.

— x —

Passarei agora, com a brevidade que o caráter desta solenidade requer, a tecer algumas considerações, em ordem cronológica, sobre os principais aspectos da personalidade de ALFREDO VALLADÃO como jurista.

Em 1902 publicou "O Direito Comercial em face do Projeto do Código Civil — Unificação do Direito Privado". Afirma ALFREDO VALLADÃO textualmente:

"Nele sustentei a doutrina da unificação e começando por significar a glória que foi do nosso genial Teixeira de Freitas, de precursor da mesma.

Sustentei essa doutrina, examinando-a quanto ao que ocorria com outros países e quanto ao que ocorria entre nós depois de Teixeira de Freitas, apreciando-se sob o novo aspecto que ela apresentava, o social, e procurando responder a todas as objeções contra ela formuladas pelo insigne Clóvis Beviláqua, em torno do seu projeto de Código Civil".

Haroldo Valladão, em trabalho recente. "O Ministério Público, Quarto Poder do Estado e Outros Estudos Jurídicos", Rio, 1973, relembra considerações que expendeu em 1965 e 1970. Reproduzo-as:

"Assim, ao lutar pelo ideal freitista dum Código único de Direito Privado, Alfredo Valladão aperfeiçoou-o de imediato e revolucionariamente, pleiteando, com a aprovação do 1.º Congresso Jurídico Nacional, 1908, que se fosse muito além, que se fizesse um Código de Direito Privado Social, compreendendo nele também um **Código de Trabalho**, isto é, lançando uma idéia que só viria a ser realizada quarenta anos depois,

na Itália. Tinha o condão de antecipar o progresso jurídico, propondo reformas que pareciam sonhos, mas seriam em breve consagradas com aplausos gerais”.

Inglês de Souza, ainda a propósito da unificação do Direito Privado, afirma que ALFREDO VALLADÃO foi quem “melhor a tem compreendido, pois não a concebe como simples redução a um corpo único de disciplina até agora separadas, mas como a socialização do direito sob a influência do direito mercantil observada pelos próprios civilistas que, por motivo de ordem secundária, persistem em querer divididos os estudos dos fenômenos jurídicos de ordem privada”.

Temístocles Cavalcante, na solenidade com que o Instituto da Ordem dos Advogados prestou homenagem ao jubileu de ALFREDO VALLADÃO, assim se manifestou sobre a unificação do Direito Privado:

“... Abriu o caminho com o lema da socialização do Direito, e apoiado nos juristas que naquele tempo, no princípio do século, já perscrutavam os sentimentos das massas, como Gitta, Charmont e outros que citava, dizia, com ênfase, as seguintes palavras que desejo reproduzir e que naquela época eram ouvidas sem os arrepios que infelizmente ainda hoje sobressaltam certos corifeus da reação. “Ouçam — conclui Temístocles Cavalcante, citando textualmente ALFREDO VALLADÃO:

“Mas, sr. Presidente, seria desconhecer o momento jurídico; a unificação do direito privado não pára aí.

Caminhamos para a grande socialização do direito. É preciso, como diz Charmont, “tornar o direito mais compreensivo, mas amplo, estendê-lo do rico ao pobre, do possuidor ao assalariado e do homem à mulher — do pai ao filho; enfim, admiti-lo em proveito de todos os membros da sociedade”.

Creio desnecessário aduzir algo mais e outros depoimentos invocar para acentuar a grandeza, o espírito de renovação, o sentido social e humano que encarnaram a obra de ALFREDO VALLADÃO sobre a unificação do Direito Privado.

— x —

É preciso realçar, entretanto, que a maior e mais expressiva colaboração de ALFREDO VALLADÃO à obra jurídica nacional e

a que definitivamente o consagrou teve início em 1903 com o trabalho "Rios Públicos e Particulares", desdobrado o seu assunto pelo campo do direito administrativo, civil e constitucional. Conforme assinala o próprio ALFREDO VALLADÃO, "constituiu o mesmo o início de obra mais vasta, a que, desde 1907, eu me consagrara, sobre o Direito das Águas, cumulando na elaboração do Projeto do Código das Águas e da Indústria Elétrica".

Interessante acentuar como foi despertado o interesse de ALFREDO VALLADÃO pelo problema. Ele próprio esclarece que em 1903 foi realizado, em Minas, um Congresso Industrial, Comercial e Agrícola. João Pinheiro convidou-o para escrever algumas linhas gerais de incentivo para a obra do Congresso "o que fiz" — escreve — "como me ditava o amor àquela terra em alguns artigos sob o título Política Econômica, a que ele (João Pinheiro) deu a maior publicidade. Essa colaboração na obra do Congresso" — acrescenta — "despertou a minha atenção para o problema jurídico do domínio dos rios, em foco a respeito do assunto da mineração e sobretudo da indústria hidráulica, e que interessava não apenas a Minas Gerais, mas a todo o Brasil, até então confuso e sem nenhum trabalho especial de nossos juristas, bem como para o problema de todo o direito das Águas, de igual modo sem nenhum trabalho entre nós, vigorando ainda a vetusta e tão confusa obra de Lobão".

Antonio José Alves de Souza, esboçando o Histórico do Código de Águas, assinala:

"Desde o início do século atual começaram os governos do Brasil a sentir a necessidade de elaboração de uma lei que regesse as questões referentes às águas e sua utilização no país, pois apesar de encerrar nosso território uma das mais vastas redes hidrográficas do mundo e apesar do vertiginoso progresso da utilização industrial das águas, ainda nos regíamos pelas vetustas Ordenações do Reino, pela Resolução de 1775 e pelo Alvará de 1804.

Em 1904 o assunto foi focalizado pelo ilustre jurisconsulto Doutor Alfredo Valladão, que se tornaria, entre nós, o insigne paladino da idéia de dotar o país de uma conveniente legislação sobre águas".

Vários dispositivos legais foram adotados, mas sua flagrante insuficiência levou o Congresso a autorizar, na Lei n.º 1.167, de 30 de dezembro de 1906, o Presidente da República a mandar organizar as bases do Código de Águas para submetê-las ao Congresso na sua primeira sessão.

Foi encarregado de organizar essas bases o Dr. ALFREDO VALLADÃO, que apresentou o projeto de Código de Águas, publicado no **Diário Oficial** de 24 de novembro de 1922 e entregue ao Congresso em 26 de mesmo mês.

Não foram poucos nem pequenos os obstáculos que se interpuseram na tramitação da matéria no Congresso Nacional. O próprio ALFREDO VALLADÃO expõe, minuciosamente, em "Direito das Águas", como foram demorados e protelados os debates até 24 de dezembro de 1923, quando, pela última vez, na primeira fase da República, apareceu na Ordem do Dia da Câmara dos Deputados. Daí, até a dissolução do Congresso, em 1930, nunca mais o Código de Águas foi objeto de apreciação do Poder Legislativo.

José Inácio Carvalho de Mendonça assinala esses percalços, ao dizer:

"A história do Código das Águas, desde a apresentação de seu anteprojeto pelo sábio jurista Alfredo Valladão em 1907 até sua apreciação definitiva em 1934, depois de revisto por uma Comissão de Juristas entre os quais se contava o próprio autor do anteprojeto, em 1931, é a mesma história de quantos códigos transitaram pelo Congresso, ressaltando ainda mais o insucesso das tentativas para aceleração dos debates".

As delongas seriam despidas de importância se não acarretassem consequências. Mas estas surgiram e extremamente danosas. Registra-as Alves de Souza: "... apesar da constante dedicação e dos patrióticos esforços de alguns congressistas, o Congresso Nacional não conseguiu elaborar o Código de Águas, cujas bases o Governo lhe enviara havia 26 anos!

E o resultado foram os contratos imorais elaborados por todo o país para o aproveitamento da energia hidráulica, contratos que provocaram escândalo e indignação aos Srs. Constituintes de 34 e que fizeram com que fosse inscrito no art. 12

das Disposições Transitórias de nossa Carta Magna a obrigação de revê-las para adaptá-las às normas moralizadoras estabelecidas no art. 137 da mesma Constituição.

O Governo Provisório — é ainda Alves de Souza quem assinala — organizou a Comissão Legislativa que se dividiu em diversas subcomissões, entre as quais a de Código de Águas, composta dos Drs. Alfredo Valladão, Veríssimo de Melo e Castro Nunes, da qual foi relator o primeiro. Essa subcomissão fez publicar seu trabalho no **Diário Oficial** de 28 de agosto de 1933.

Mais uma vez se revelaram a dedicação e a competência do Dr. Alfredo Valladão. Esse ilustre juriconsulto revelou estar a par do que havia de mais recente no mundo a respeito de regulamentação de serviços públicos e adotou no anteprojeto que organizou e foi aceito pela subcomissão as medidas aconselhadas por Bauer em sua obra "Effective Regulation of Public Utilities".

O Serviço de Águas do Ministério da Agricultura organizou ainda um projeto de lei regulando o aproveitamento de energia hidráulica no país, projeto que foi submetido ao Dr. ALFREDO VALLADÃO que com ele concordou em tese, julgando, entretanto, que se promulgasse o Código integral, em vez de se publicar apenas uma parte dele. Com esse ponto de vista concordou o Ministro Juarez Távora.

Tornou-se então necessário aguardar a aprovação dos dispositivos constitucionais concernentes à matéria, para que o Código a ser promulgado não contivesse dispositivos inconstitucionais.

Em 1933, finalmente, sempre com a colaboração direta de ALFREDO VALLADÃO, surgiu o projeto que, com muito poucas alterações, foi convertido no Código de Águas da República, decretado a 10 de julho de 1934, ou melhor, Código de Águas e ao mesmo tempo, de fato, Código dos Serviços de Utilidade Pública.

Como observa, entretanto, Temístocles Cavalcante:

"Infelizmente, nem tudo foi consagrado em lei e precisamente a melhor parte, aquela que representa menos o interesse particular, aqueles que se restringem às questões e questiúnculas em torno da proprie-

dade e do uso das águas de que o grande interesse social, o fornecimento de energia elétrica, foi precisamente a parte relegada pelo legislador. Mas esta omissão não a cometeu Alfredo Valladão".

Vale recordar, finalmente, entre tantas outras que poderiam ser assinaladas, manifestação escrita de ALFREDO VALLADÃO pela renovação das instituições jurídicas.

Temístocles Cavalcante recorda-a na homenagem a que já aludi; comentando artigo publicado no "Jornal do Commercio", de 4 de fevereiro de 1912, quando apelou para o Senado, então discutindo o projeto do Código Civil, no sentido de que nele se consagrasse, de modo expresso, a teoria do abuso do direito.

Registro palavras textuais de Temístocles Cavalcante:

"A tese então era nova, ou, pelo menos, se apresentava renovada, sob prisma novo. Poucos haviam-na tratado, e assim mesmo os mais avançados. Josserand, Saleilles, Charmont. E apenas o Código Civil Alemão e, sobretudo, o Código Civil Suíço, a haviam consagrado de modo expresso.

Contra a teoria encarniçadamente se haviam jogado poderosos civilistas como Planiol e Bonecasse... A verdade, porém, é que logo ao ressurgir arejada com o espírito renovador do século XX, encontrou a doutrina em Alfredo Valladão campo adequado para o seu desenvolvimento.

"A teoria do abuso do direito" — acrescenta mais adiante Temístocles — "é uma das formas de libertação do homem, das garras do formalismo jurídico, e, por isso mesmo, encontrou no liberalismo de Alfredo Valladão, um dos seus primeiros defensores, a que se seguiram muito mais tarde Jorge Americano, Pedro Batista Martins e muitos outros".

— X —

ALFREDO VALLADÃO — O Historiador

A bibliografia de Alfredo Valladão sobre história aponta nada menos que 31 trabalhos escritos. Óbvio que a todos não

me poderei referir. Destacarei o principal: "Campanha da Princesa", em 4 volumes, precedido de algumas breves considerações gerais sobre o critério e a filosofia com que o autor encarava os fenômenos sociais.

Começemos por recordar palavras do próprio ALFREDO VALLADÃO na oportunidade da inscrição de seu nome no Livro do Mérito:

"Cultuei a História, colaborando constantemente durante quarenta anos na obra dessa Casa gloriosa e secular que é o Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro... Aliás, o Direito e a História se integram. O primeiro, como ensina Lermnier, — "é a vida"; mas na sua mais elevada compreensão, acrescenta. A segunda, como ensina Cícero, — "é a mestra da vida"; **Lux veritatis et magister vitae.**

Mais como uma homenagem a essas duas causas, a que consagrei toda minha vida, do que a mim próprio, é que recebo a honra conferida".

— x —

Antes de mais nada desejo realçar que a obra histórica de ALFREDO VALLADÃO, notadamente "Campanha da Princesa" sofreu, como a de André Sigfried, a influência do notável sociólogo francês Le Play, introdutor do método monográfico no exame dos fenômenos sociais. Através da monografia regional aos poucos se reconstitui a história de um país.

Há depoimentos do próprio ALFREDO VALLADÃO que confirmam essa assertiva. Em "Campanha da Princesa", por exemplo, ele afirma: "Nos horizontes da minha terra natal, eu diviso muitos dos grandes problemas da história brasileira". Esses dizeres, aliás, foram colocados no pedestal da estátua de ALFREDO VALLADÃO, erguida na cidade de Campanha. Outra afirmação no mesmo sentido:

"Essa Campanha da Princesa, cuja história constituiu objeto de meu especial carinho e longos estudos, e que tão vasta, que para escrevê-la tive de organizar quatro volumes, e tão alta que escrevê-la era, como fiz, **escrever páginas da própria história de nossa pátria**, pelos fatos ocorridos naquele abençoado torrão, ou fora dele por obra de seus filhos".

Ainda outra:

"É que nos horizontes de minha terra natal, eu diviso muitos dos grandes problemas da História Brasileira".

Feijó Bittencourt também anota:

"As coisas então se ligam: nação e pessoas. Alfredo Valladão as aproximou. Entrosou sentimentos íntimos e superiores com a grandeza, com a extensão da pátria, e eis aí uma atitude que é pois a sua atitude superior de homem público e que sabe como ver a sua pátria..."

"Com a cultura jurídica que tem, Valladão foi sempre o homem que soube ver a tradição sem perdê-la de vista expressa na cultura".

— x —

Seu amor à terra natal — inspirador de seu mais alentado trabalho histórico — é um dos característicos de sua invulgar personalidade.

Realça-o Mario Casassanta:

"Efetivamente, a prova de que seu amor se concentra na pequenina pátria deu-no-la, através da obra monumental que o consagrou revolvendo arquivos em busca de informações de toda ordem, que lhe dissessem respeito, comparando com elas uma história substancial e judiciosa.

Nada mais comovente que essa obra, a que meteu ombros depois de ter perlustrado os postos de uma longa carreira, em que deixou a marca de um alto espírito e o esplendor de uma admirável formação moral".

ALFREDO VALLADÃO focalizou a colaboração dos campanhenses na obra legislativa do país, seja na Assembléia Geral do Império, na Assembléia Constituinte de 1891, no Congresso Federal e em outros setores legislativos, inclusive estaduais.

Barbosa Lima Sobrinho em artigo publicado no "Jornal do Brasil", de 22 de novembro de 1959, tece considerações interes-

santes a respeito dos ângulos sob os quais ALFREDO VALLADÃO encarava os fenômenos históricos.

Vale transcrevê-las:

"... considerava a História inseparável da Verdade... Cria na eficácia da reflexão porque pensava que a grandeza do homem está na dialética do trabalho e da palavra; o dizer e o fazer, o significar e o agir são muito misturados para identificar a História e a Verdade".

.....

"Como há tantos níveis de objetividade quanto são os comportamentos metódicos, a objetividade histórica distingue-se da física e da biológica, implicando uma certa qualidade de subjetividade que seja precisamente apropriada à objetividade própria da história. Essa subjetividade é a reflexão do historiador, de sua capacidade, seleção e interpretação. Essa subjetividade é que habilita o intelectual a exercer a profissão de historiador, lembrando, o que todos aqui sabem, que "métier d'historien" é o título que Marc Bloch acrescenta à sua "Apologie pour l'Histoire". Esse escritor nega que a tarefa do historiador seja reconstituir as coisas como elas se passaram. A História não tem por finalidade fazer reviver, mas recompor, reconstituir, isto é, compor e constituir um encadeamento retrospectivo".

.....

"O historiador Alfredo Valladão, que sentia que a História é a Verdade, e como tal, é uma, mas aceitando o seu caráter pluridimensional, dedicou-se a mostrar o plano da verdade histórica, porém da verdade parcial, na sua imortal obra "Campanha da Princesa", assinando a sua contribuição para a História de Minas e a História do Brasil, revelando-se historiógrafo completo e exato".

— x —

Nada mais precisaria acrescentar à análise arguta de Barbosa Lima Sobrinho.

Mas merece registrada, como fecho deste capítulo, outra perspectiva do trabalho histórico de ALFREDO VALLADÃO, com suas próprias palavras:

"Concluída a elaboração dessa obra — a História da Campanha da Princesa — abri um novo ciclo de meus estudos históricos, fazendo a biografia, em conferências realizadas alternadamente no Instituto Histórico e Geográfico e no Instituto dos Advogados, de figuras nacionais deste porte, pela ordem cronológica das mesmas conferências: Américo Lobo, Afonso Pena, Lourenço Ribeiro, Joaquim Nabuco, Bernardo de Vasconcelos, Vital Brasil, Eusebio de Queiroz, Fernando Lobo, José Antonio Marinho, Felício dos Santos, José Custódio, Perdigão Malheiro".

— x —

ALFREDO VALLADÃO — O Professor

Outro setor em que se distinguiu pela competência, facilidade de exposição e pela cultura foi o do magistério.

Em homenagem que lhe prestou a Procuradoria-Geral da Justiça do Trabalho, acentuou:

"Sensibiliza-me especialmente a alma de professor, pois desde quando formado em Direito, a cátedra constituiu a minha maior aspiração, que vi realizar-se a princípio na tão prestigiosa Faculdade de Direito de Minas Gerais, hoje integrada na Universidade que ali se fundou, e depois na também tão prestigiosa Faculdade de Direito da Universidade do Rio de Janeiro, hoje Faculdade Nacional do Brasil, ali cabendo-me ensinar Direito Público e Constitucional e aqui Teoria do Processo Civil e Comercial, cátedra que exerci, em ambas essas Faculdades, com o máximo de devotamento e com o máximo de carinho, e de que guardo viva e inextinguível saudade".

Interessante, entretanto, assinalar que a Teoria do Processo Civil e Comercial não era a cátedra de sua preferência. Ouçamo-lo, textualmente:

"Não seria essa cadeira a me atrair, pois no momento não estava exercendo a advocacia; houvera antes de ser a de Direito Comercial de que fizera estudos especiais, de Direito Público e Constitucional, que lecionei em Belo Horizonte, ou de Direito Administrativo ou Ciência das Finanças, pelos estudos a que estava obrigado em razão do cargo que exercia no Tribunal de Contas. Mas a minha aspiração de sempre pela cátedra, levou-me a aceitá-la, com o encargo assim de novos e intensos estudos a que não me poupei, para corresponder à honra recebida".

A propósito dessa cátedra, lembra a Revista do Instituto Histórico e Geográfico (julho a setembro de 1955), que ALFREDO VALLADÃO a exerceu "com o maior devotamento, pregando doutrinas as mais adiantadas, e tendo sido quem vulgarizou em nosso país as idéias de Chiovenda contidas na sua obra admirável — **Principii de Diritto Processuale Civile.**"

Ouçamos dois depoimentos de ilustres alunos do prof. ALFREDO VALLADÃO.

O primeiro, de Barbosa Lima Sobrinho, nos seguintes termos:

"Fui aluno do Prof. Alfredo Valladão na Faculdade de Direito da Universidade do Rio de Janeiro, hoje Faculdade Nacional de Direito da Universidade do Brasil e mereci a honra de sua amizade e tive a satisfação de seu agradável e erudito convívio. Conheço suas obras e trabalhos como jurista, magistrado, historiador e Mestre. Seus múltiplos merecimentos e sua operosa vida tornam fácil seu elogio".

O segundo, de Ataúlfo de Paiva, secundando Pedro Calmon através das seguintes palavras:

"Se os escritos jurídicos e históricos do Professor Alfredo Valladão ficam em tantos livros e publicações diárias ou periódicas, suas eloqüentes palavras permanecem sonoras e orientadoras nos ouvidos que as puderam recolher diretamente. Um de seus discípulos (Pedro Calmon), cuja fulgurante irradiação intelectual o fez, de triunfo em triunfo, ascender até a posição em que neste momento o vejo, luzindo entre seus no-

bres pares da mais alta administração nacional, como titular da Pasta da Educação, assim um dia evocou o o mestre Valladão da Faculdade de Direito: **"Parece que ainda o vejo, de palavra quente, suave, elegante; a erudição maciça sutilizada pela perfeição da frase latinista e ático nas citações e nos arroubos"**.

Ainda de Pedro Calmon são as seguintes textuais expressões, de referências ao Mestre:

"O professor justificou na cátedra os créditos que trazia da comissão legislativa e da tribuna literária. Parece que ainda o vejo de palavra quente, suave, elegante, convencido de certos dogmas, que faziam, de entrada, a originalidade do seu curso; e tímido, nas maneiras polidas, um tanto distante, com esse jeito quase acanhada, que é igualmente recato e placidez..."

O próprio ALFREDO VALLADÃO recorda alguns traços de sua experiência de professor:

"Foi instruído por todas essas lições evocadas, e sobretudo pela lição de Chiovenda, de que tive a honra de ser o primeiro a pregar entre nós, que professei a cátedra de Teoria do Processo Civil e Comercial!"

E o fiz com o propósito ainda de escrever uma obra sobre a matéria, e para isto começando pôr em ordem apontamentos tomados. Mas do mesmo tive que desistir, sobrecarregado com os trabalhos de Ministro do Tribunal de Contas, com a elaboração do Projeto do Código de Águas e da Indústria Elétrica, e com a elaboração histórica, dentro do Instituto Histórico ou fora dele".

Recordemos, finalmente, Costa Carvalho, na inauguração da sala "Professor Valladão":

"Porque professor por vocação, voltou à atividade didática, ocupando a cátedra de Teoria e Prática do Processo Civil nesta Faculdade quando ainda era ela uma instituição particular e nela esteve, depois de oficializada, até quando, aposentado no Tribunal de Contas, entendeu, coerente com seu ponto de vista, não ser regular o inativo exercer outra função pública remunerada".

Circunstância de relevo foi a destacada pelo então bacharelando Euvaldo de Oliveira, na referida solenidade:

"Ponhamos em relevo, também" — dizia ele — "o que talvez tenha passado despercebido a vós outros. É Alfredo Valladão o primeiro jurista vivo, que, nesta Faculdade, passa a ter uma sala com seu nome. Daí, seu valor incontestado e imorredouro".

ALFREDO VALLADÃO — O Homem

Os homens não valem apenas pelo que realizam, por mais valiosas que sejam suas obras e por maior que seja sua repercussão no momento e no futuro.

Valem também, e não hesitaria em dizer que talvez principalmente, pelo exemplo que dão a seus contemporâneos e legam a seus pósteros.

Dos três métodos que, segundo Mira Y Lopez — meu eminente mestre e saudoso amigo, um dos maiores nomes mundiais no domínio da psicologia aplicada — permitem atuar sobre a conduta humana, a saber, persuasão, sugestão e coação, o primeiro deve ser predominante nas atividades dos líderes e dos homens públicos, quaisquer que sejam os respectivos setores de ação.

E o exemplo, fora de dúvida, é o melhor instrumento de persuasão.

ALFREDO VALLADÃO — e considero este registro a parte principal de meu modesto trabalho — foi, sobretudo, um exemplo. De capacidade e amor ao trabalho, de competência, de humildade, de visão, de espírito público, de integridade, e, acima de tudo, de coragem moral.

Ilustram, eloqüentemente, esta afirmação, os seguintes conceitos que a seu respeito e em oportunidades diversas, expenderam personalidades de renome:

"A herdada retidão de caráter de Alfredo de Vilhena Valladão, de uma linhagem de cidadãos altamente prestantes e por sua vez transmissor dos dons familiares a um filho que continua a esplêndida tradição desse robusto tronco mineiro; a inata retidão de caráter

ter de Alfredo Valladão como que renunciava viesse ele a ser um paladino do direito". (Ataulfo de Paiva).

"O Governo, a vontade dos poderosos e os interesses dos grupos jamais constituíram obstáculo à sua atividade".

"Alfredo Valladão é desses homens estranhos. Surpreende pela força de sua personalidade. Conservador, amante das tradições da história pátria, espírito cultivado na linha severa da escola de Direito de São Paulo, é, no entanto, uma alma rebelde. Mas as suas reações têm sempre um fundo humano, um sentido social bem marcado; o seu espírito está a **la page** — é atual — moderno — não se deslumbra diante das belezas do passado senão para encontrar novas formas de vida, para que o direito não seja um instrumento da inércia e da passividade, mas um corpo, com alma, procurando nas formas de convivência humana a sobrevivência do indivíduo na luta contra as forças da reação". (Temístocles Cavalcante).

Ruben Rosa, a seu turno, um dos grandes Ministros deste Tribunal, destacou em ALFREDO VALLADÃO "inteligência, probidade, dedicação, bravura e patriotismo exemplares".

Costa Carvalho assinala:

"É preciso, porém, considerar um aspecto outro de sua vida exemplar muito mais interessante, muito mais sugestivo, muito mais digno de referência, importa dizer, do que os aspectos examinados. É o aspecto moral: é a lição dessa vida limpa e reta que ele viveu até alcançar hoje o alto e iluminado cume de sua caminhada; é o ensinamento que nos apresenta a verticalidade da sua conduta de homem e de mestre; é o exemplo de compreensão do dever que soube cumprir e cumpriu plenamente".

Barbosa Lima Sobrinho, já citado em parte anterior deste trabalho, afirma que "Alfredo Valladão refulgiu pelo ouro de seu caráter, pela fé de sua vida exemplar, pela cultura e pelo civismo de sua obra imperecível".

Finalmente, vale destacar palavras do próprio ALFREDO VALLADÃO como afirmação da sua personalidade íntegra:

"Doações valiosas jamais eu poderia oferecer à Nação, pois em toda a minha vida nunca por um instante pensei em adquirir fortuna, contentando-me com os modestos proventos, a princípio da advocacia, em seguida dos cargos públicos que exerci e afinal da aposentadoria que me foi concedida, depois de trinta anos de serviços no Tribunal de Contas".

De todas as qualidades assinaladas a que mais me impressionou em sua atividade no Tribunal foi precisamente a da bravura, a da coragem moral.

Dela deu provas sobejas em várias oportunidades, naquelas em que expôs o próprio cargo que exercia, o de Procurador, demissível **ad nutum** e em diversos votos que proferiu.

Seu destemor no episódio do contrato por correspondência para cunhagem de prata amoadada na Alemanha valeu-lhe, como anteriormente se viu, o elogio de Rui Barbosa "ao grande magistrado cuja cabeça não se submeteu às exigências da prevaricação..."

Muito expressivas também as próprias palavras de ALFREDO VALLADÃO quando afirmou que jamais deixou de cumprir rigorosamente o dever, jamais deixou de impugnar atos contrários à sua consciência, "Viesse o que viesse!"

Bela e nobre lição para os que tergiversam e indevidamente transigem, pois ALFREDO VALLADÃO afirma que precisamente essa atitude foi a que lhe assegurou estabilidade no cargo.

— x —

John Kennedy, o saudoso estadista norte-americano, tragicamente desaparecido, escreveu um livro notável "Profiles in Courage" (Perfis de Coragem), traduzido para o português sob o título "Política e Coragem". O livro trata, segundo textualmente registra Kennedy "desta que é a maior das virtudes humanas — a coragem; a "dignidade sob pressão", conforme a definiu Ernest Hemingway. "E estas são as histórias" — acrescenta — "das pressões sofridas por oito senadores dos Estados Unidos e da dignidade com que as suportaram".

Se livro semelhante fosse escrito sobre os Tribunais do Brasil, certamente que ALFREDO VALLADÃO figuraria, com des-

taque, no rol dos que sempre mantiveram sua dignidade, ainda que sob pressão.

Vale transcrever outras expressivas palavras de Kennedy: "... a coragem moral é aliada aos demais traços que compõem o caráter: a honestidade, a profunda seriedade, um firme sentimento de princípios, sinceridade e resolução". Como se vê, a coragem moral é componente indispensável do caráter e nenhum homem público poderá afirmar possuir esta se lhe faltar aquela.

Ainda de Kennedy a lapidar sentença: "Um homem faz o que deve, a despeito das consequências pessoais, a despeito dos obstáculos, perigos e pressões — e é esta a base de toda moralidade humana". Sentença que poderia figurar ao lado dos dizeres que se encontram no pedestal da estátua erguida na cidade de Campanha a ALFREDO VALLADÃO.

Importa assinalar que as afirmações do livro de Kennedy se escudam no exemplo do autor que revelou em curta mas intensa vida o duplo aspecto da coragem física, herói que foi na 2.ª Guerra Mundial e de coragem moral, particularmente destacada no episódio do **ultimatum** relacionado com Cuba, em que estiveram em jogo os próprios destinos da humanidade.

ALFREDO VALLADÃO, homem de coragem moral tantas vezes posta à prova, é pois, um exemplo que conforta e estimula.

Conforta os que não se dobram por amor aos cargos e estimula os que hesitam quando sentem a própria dignidade sob pressão.

— x —

Nas penosas pesquisas a que tive de proceder para a elaboração deste trabalho, a figura de ALFREDO VALLADÃO cada vez mais se agigantou como nobre exemplo de bravura, integridade e espírito público.

Impressiona, sobretudo, a verticalidade de sua conduta: foi sempre o mesmo da primeira à última etapa de sua excepcional vida pública.

Respeitando e sendo respeitado, estimando e sendo estimado, mantendo invariável compostura no exercício dos cargos

— a compostura necessária a quem exerce qualquer função pública — ALFREDO VALLADÃO conquistou a admiração dos que o conheceram pessoalmente e dos que conhecem sua obra.

Tudo isso conforta o estudioso de sua fecunda e múltipla atividade e, demais disso, proporciona uma compensação aos dissabores e decepções dos que labutaram em qualquer setor de atividade pública na área dos três Poderes.

E essas decepções são tanto maiores na medida em que certos homens públicos, contrastando com a verticalidade de ALFREDO VALLADÃO, ganham tradição de bravura e integridade em etapas anteriores de suas atividades, para, em etapas posteriores e muitas vezes na que coroa sua vida pública, se demonstrarem fracos de caráter, transigentes com as violações da "moralidade humana", carentes de muitos dos predicados que antes revelaram ou pareceram revelar, já que posteriormente incidem em atitudes de acomodação, que não raro tangenciam com a subserviência.

Certo que todo homem público deve agir com coragem moral mas também com moderação, moderação entretanto que não se deve acobertar em quaisquer pretextos, inclusive o de uma falsa "colaboração", para não alcançar objetivo desejado.

Recordo, a propósito, afirmação do Ministro Pereira Lira quando, a 29 de dezembro de 1959, o Tribunal de Contas da União, sendo presidente aquele brilhante Ministro, hoje aposentado, inaugurou o retrato de ALFREDO VALLADÃO:

"O Ministro Professor Alfredo Valladão traçou e viveu uma vida exemplar. Terá esse homem excepcional, como símbolo, uma reta que parte da cidade de Campanha da Princesa e vai terminar nas cumeadas dos Andes".

.....

"A vossa virtude mestra revela, no seu humanismo cáldo e fecundo, a lição que nos legou sobre a moderação, o Senhor de Montaigne: "O arqueiro que ultrapassa o alvo erra tanto quanto aquele que o não atinge". A flecha despedida pelo vosso espírito, não ficou aquém: não voou além do alvo em mira — que era, indeclinavelmente, que sempre foi, inflexivelmente, o do bem público".

Neste capítulo final é de acentuar-se que a família VALLADÃO apresenta até aqui homens notáveis em três gerações: Gomes Valladão, ALFREDO VALLADÃO e Haroldo Valladão.

Noticiando o falecimento (6 de junho de 1899) de Gomes Valladão, pai de ALFREDO VALLADÃO, o Monitor Sul-Mineiro, o grande órgão campanhense pôde dizer de início:

"Junto ao seu féretro congregou-se a Campanha inteira, debulhada em pranto, para prestar o mais justo e merecido tributo de respeito, de admiração e de saudade, amor e gratidão ao ancião venerado que foi um dos grandes servidores da pátria, um guia luminoso de seus concidadãos, e um êmulo fortíssimo de virtudes na família"; passando a salientar a vida de quem se fez pelo seu próprio esforço, de quem foi um constante lutador, "levando como únicas armas (mas que armas!) uma têmpera enérgica, uma inteligência robusta e cultivada, um caráter rígido e austero e um acrisolado amor da pátria", a salientar o sucesso de sua carreira de professor, de advogado, de sua carreira política, as altas posições a que na mesma atingiu".

Sobre ALFREDO VALLADÃO, representante da segunda dessas três admiráveis gerações, desnecessário algo mais acrescentar neste passo. E quanto a Haroldo Valladão, nada melhor para recordar, que as carinhosas mas justas palavras de seu próprio pai, na inauguração da Sala "Professor Alfredo Valladão":

"Sensibiliza-me, de modo muito especial, o lugar escolhido para a concretização de tão alta homenagem, a sala em que professa Haroldo Valladão!

Certo, entretanto, que tal homenagem mais a merecia ele próprio do que eu.

Se muito tenho procurado servir em minha vida à causa do Direito mais já o tem feito ele, com o seu nome de internacionalista e de universitário transpondo as nossas fronteiras.

Das luzes que me faltam compensou-me a bondade de Deus com as luzes que lhe prodigalizou".

Finalmente, focalizando ALFREDO VALLADÃO como Homem, dois episódios de relevância há que registrar. Primeiro, o de sua inscrição no Livro do Mérito. Vale ressaltar que àquela época ALFREDO VALLADÃO foi o segundo jurista inscrito no Livro do Mérito. Precedera-o, apenas, Clóvis Beviláqua. Falou, na oportunidade, o Ministro Ataúlfo de Paiva, então Presidente da Comissão do Livro Nacional do Mérito, que ressaltou o valor do homenageado em seus diversos setores de atividade, e, conforme confessou, cometeu uma indiscrição, revelando o parecer de Afonso Pena, de natureza reservada, o qual continha, entre outras palavras de encômio, as seguintes:

“Seus estudos de nosso passado, feitos desde a mocidade, com inextinguíveis devoção e carinho, têm fornecido ao nosso povo motivos de crer, esperar e amar”.

Antes das palavras de agradecimento de ALFREDO VALLADÃO, saudou-o seu ex-aluno Pedro Calmon, salientando o ato de justiça que o Governo praticava, inscrevendo o nome do eminente agraciado no Livro do Mérito.

À cerimônia, presidida pelo então Presidente da República Eurico Gaspar Dutra, compareceram magistrados do Supremo Tribunal Federal, de diversos Tribunais Superiores, inclusive do Tribunal de Contas e outras ilustres personalidades de setores jurídicos e universitários.

— x —

Encerro as considerações deste discurso com um registro, sobremaneira expressivo, de um documento invulgar: a Ata Final da Quinta Reunião do Conselho Interamericano de Jurisconsultos, realizada em San Salvador, de 25 de janeiro a 5 de fevereiro de 1965. Contém a mesma os seguintes dizeres:

OFA Documentos Oficiais
OEA/Ser. C/IV.5 (português)
CIJ — 77

**ATA FINAL
DA
QUINTA REUNIÃO
DO
CONSELHO INTERAMERICANO
DE JURISCONSULTOS**

San Salvador, El Savador

25 de janeiro — 5 de fevereiro de 1965



UNIÃO PAN-AMERICANA

Secretaria Geral da Organização dos
Estados Americanos

Washington, D.C.

maio de 1965

**HOMENAGEM A
ALFREDO VALLADÃO (*)**

O Conselho Interamericano de Jurisconsultos,

CONSIDERANDO:

Que na Comissão I, ao ser discutida a questão dos rios e lagos internacionais, foi aprovada, por unanimidade, homenagem à memória de Alfredo Valladão, como um dos grandes pioneiros do direito de águas no Continente, desde os primeiros anos do século, sendo autor de um trabalho e do Projeto do Código de Águas do Brasil;

Que foi notável autor de obras de direito e precursor de reformas, destacando-se desde 1901 seu Projeto de Código Único de Direito Privado Social, abrangendo o direito civil, o direito comercial e o direito trabalhista, bem como sua doutrina, que pôs em prática, do ministério público como quarto poder do Estado, e

Que foi também eminente historiador e pan-americanista,

RESOLVE:

Render homenagem à memória de Alfredo Valladão, eminente jurista e historiador brasileiro, pioneiro do direito de Águas do Continente.

(Aprovada na segunda sessão plenária, realizada em 4 de fevereiro de 1965)

(*) Transcrição da p. 46 da Ata Final da Quinta Reunião do Conselho Interamericano de Jurisconsultos.

FONTES DE CONSULTA

- 1 — VALLADÃO, Alfredo — Direito das Águas. Empresa Gráfica da Revista dos Tribunais, São Paulo, 1931.
- 2 — VALLADÃO, Alfredo — Estudos sobre o Tribunal de Contas. Tipografia Leuzinger, 1911.
- 3 — VALLADÃO, Alfredo — Quarto Poder do Estado e Outros Estudos Jurídicos. Edição organizada por Haroldo Valladão, Rio de Janeiro, 1973.
- 4 — ROSA, Ruben — As Contas do Brasil. Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1943.
- 5 — BIOLCHINI, Alberto — Codificação da Contabilidade Pública Brasileira. 3 vols. Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1931.
- 6 — FARIA, Eduardo Américo de — Prática do Código de Contabilidade, 2 vols. Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1928.
- 7 — VALLADÃO, Haroldo — Alfredo Valladão e os Tribunais de Contas. Conferência proferida em 25 de setembro de 1972, no Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.
- 8 — Coleção de Atas do Tribunal de Contas da União de 1913 a 1926 — Arquivo do Tribunal de Contas da União.
- 9 — Coleção de Leis do Brasil. Biblioteca do Tribunal de Contas da União.
- 10 — KENNEDY, John F. — Política e Coragem (no original "Profiles in Courage"), Difusão Pan-Americana do Livro, Belo Horizonte, 3.^a edição, 1964.
- 11 — FEIJÓ BITTENCOURT — Apreciação da publicação "Vultos Nacionais", de Alfredo Valladão. Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro.
- 12 — VALLADÃO, Haroldo — Aos juristas das reformas. Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro.
- 13 — Parecer acerca da admissão do Dr. Alfredo Valladão como sócio do Instituto. Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro.
- 14 — Proposta para que seja admitido como sócio efetivo o Dr. Alfredo Valladão. Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro.
- 15 — LIMA SOBRINHO, Barbosa — Alfredo Valladão. Jornal do Brasil, 22 de novembro de 1959.
- 16 — CALMON, Pedro — Brasil e Chile na época do império; apresentação de um livro do Ministro Alfredo Valladão. Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro.
- 17 — VALLADÃO, Alfredo — Centenário do casamento de Manoel Ignácio Gomes Valladão e Maria Amália de Vilhena Valladão — o enlace de duas tradicionais famílias mineiras. Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro.

“CENDAP será um Marco na Evolução de nossa Política Técnico-Administrativa”

— REPERCUTE NO CONGRESSO NACIONAL A CONCRETIZAÇÃO DO CENTRO DE APERFEIÇOAMENTO

Em discurso pronunciado na sessão conjunta do Congresso Nacional, em 10 de outubro último, o deputado Adhemar de Barros Filho (ARENA-SP) fez um relato do que será o Centro de Aperfeiçoamento que o governo está construindo, no Distrito Federal, para o treinamento, em nível avançado, dos escallhões decisórios do serviço público federal. Suas palavras despertaram grande interesse em plenário e, nos dias seguintes, numerosos parlamentares procuraram o DASP para conhecer as maquetas e planos do CENDAP e certificarem-se de que já no primeiro semestre de 1974 deverão ser iniciadas as suas atividades.

Foram os seguintes os termos do discurso:

Sr. Presidente, Srs. Congressistas, a complexidade da vida moderna exige mecanismos e métodos gerenciais e assessoriais de precisão e velocidade operacional cada vez maiores. Isso significa a manipulação de instrumental até sofisticado e para o seu manejo são mais aptos os especialistas. Essa verdade comporta-se com tanta força no quadro atual que

sugeri a ampliação do sistema na área do Estado, o que representa réplica mais contundente ainda aos que atacam, com o recrutamento dos técnicos, a melhoria do nível de gestão da coisa pública. Todos os governantes de nações desenvolvidas — Estados Unidos, Rússia, Inglaterra, Alemanha e França, para citar exemplos mais conhecidos —

além de buscar seus dirigentes e assessores no campo tecnocrático, desenvolvem programas paralelos de treinamento da mão-de-obra de nível superior já acurada, em termos de experiência, a fim de carregá-la para a superestrutura administrativa.

CENTRO DE APERFEIÇOAMENTO DO DASP

Entre nós, o Centro de Aperfeiçoamento do DASP representa, nesse processo de modernização dos serviços civis, um passo avançado no sentido de profissionalizar o funcionalismo no nível de direção e assessoramento, visando a criar um arsenal humano de alta categoria onde captar, exatamente, os mais capazes, os mais atuais, os mais conscientizados no tocante à política do governo, para a supervisão dos seus programas de ação e para a montagem dos respectivos projetos.

Empenhar-se-á o referido Centro em qualificar, para a chefia superior, os possuidores de conhecimentos específicos que revelarem aptidões mais para administrar, isto é, para planejar, orientar e controlar, do que para exercer a atividade para qual foram credenciados por diploma universitário.

Partindo do ponto de vista de que o treinamento de que

se incumbirá a entidade visa a preparar pessoal para os órgãos da superestrutura dos Ministérios e do DASP, dando-lhe oportunidade de ampliar conhecimentos e perspectivas dos problemas nacionais, a fim de que possa apreciar melhor o sentido da própria contribuição e, também, o impacto e consequência de suas decisões relativamente às necessidades fundamentais da administração, cabe à entidade propiciar aos treinandos condições para:

a) o estudo dos elementos capitais do processo de desenvolvimento mediante o exame sistemático e programado dos fundamentos das instituições;

b) a avaliação dos conceitos de administração moderna aplicados num ambiente de constante evolução científica e social, tendo em vista assegurar gerenciação eficiente e melhores métodos de emprego dos recursos disponíveis;

c) o estudo das relações do Governo, da iniciativa privada, do sistema de ensino e de outros fatores no processo de desenvolvimento;

d) a criação da necessária consciência quanto aos propósitos e a promoção de entendimentos entre os membros do corpo de supervisores, visando a estimular a adoção de atitudes homogêneas relativa-

mente aos problemas do País e respectivas soluções governamentais político-administrativas;

e) o desfecho de uma reação institucionalizada diante da conjuntura sócio-econômica;

f) o sentido dominante do fator segurança nacional propiciatório do progresso ordenado e metódico do País.

A integração do homem ao grupo terá por conseqüência infundir-lhe espírito de equipe. Isto contribuirá para eliminar a diversificação dos critérios decisórios no planejamento e na execução da política pública em suas versões setoriais e sistematizará o desempenho dos dirigentes da administração civil.

Quanto ao elenco de objetivos vale, ainda, realçar o da eliminação do desnível de qualidade das chefias gerais, transformando-as em modelos e modeladores de comportamento. Pelo seu exemplo, a infra-estrutura sob suas ordens enquadrar-se-á nos padrões éticos do sistema, economizando-se, assim, tempo e dinheiro.

A modernização dos serviços mediante melhoria da qualidade exclusivamente do pessoal inferior e médio, além de

ser dispendiosa por força da quantidade, heterogeneidade e dispersão dos elementos a serem trabalhados no âmbito da organização, é anulada pelo desencontro de linguagem e atitude dos subalternos instruídos com a linguagem e atitude de superiores mal formados que, por isso mesmo, comportam-se como vértices de obstrução para o fluxo de idéias e de projetos vindo das bases e que se perdem no seu particular deserto de compreensão.

A Igreja e as Forças Armadas, as grandes empresas e todas as sociedades organizadas mostram que o importante é o adestramento em nível de liderança. Por melhor que seja o soldado na trincheira, por melhor que seja o cura na paróquia, por melhor que seja o operariado na oficina e o burocrata no escritório... perde-se a guerra, os fiéis e o lucro, se os que se encontram no topo da escala de comando não forem competentes.

O conhecimento teórico-prático da administração, obtido em regime de pesquisa e experimentação aplicadas, dará, após seu condicionamento para a função, ao homem, em particular, e a seu grupo, em geral, a fiel medida de todo o programa de governo, bem como de cada um de seus aspectos setoriais. Nesse caso, poderá adaptar-se prontamen-

te às situações conforme surgirem, com um espírito crítico aguçado e uma lucidez especial para descobrir caminhos e transpor obstáculos.

A instituição que ora toma corpo definido em virtude do esforço construtivo, da capacidade criadora e do espírito público do atual Diretor-Geral do DASP, Professor Glauco Lessa, conforme as diretrizes traçadas pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República, teve sua origem no âmbito da Comissão Especial de Estudos de Reforma Administrativa (COMESTRA), criada sob a direção do Ministro Roberto Campos, pelo Presidente Castello Branco, em 9 de outubro de 1964.

Idealizado, na verdade, pelo Secretário Executivo do colegiado, o professor José de Nazaré Teixeira Dias, foi o órgão previsto no Decreto-lei n.º 200/67. Adiou-se, porém, até agora, a concretização da idéia em virtude, talvez, "do desconhecimento de sua finalidade", conforme escreve seu idealizador no livro "A Reforma Administrativa de 1967", página 209.

Em síntese, a execução do projeto em suas dimensões atuais representa o retorno às próprias origens, isto é, ao respectivo perfil elaborado pela Assessoria Especial de Estudos de Reforma Adminis-

trativa (ASESTRA), criada em novembro de 1965, para substituir a COMESTRA, que encerrara seus trabalhos naquela data.

Tecnicamente, originou-se o Centro de Aperfeiçoamento de um laborioso diagnóstico que contou, inclusive, com a crítica e os conselhos de especialistas de renome internacional como Raymond L. Randall, da Universidade de Pennsylvania, William Hood, da Universidade de Manchester, e Henry Ross, da Sorbonne.

O ponto de partida foi, indiscutivelmente, o postulado de que o alto comando administrativo ou, melhor, a decisão superior no Serviço Público Civil é empírica, heterogênea, amadora ou artesã. O recrutamento para as posições desse nível, mais do que para os cargos da infra-estrutura operacional — que é, em grande parte, profissionalizada — obedece ao critério exclusivo da "confiança" pura e simples, sempre sob o domínio de fatos subjetivos de julgamento.

Na escolha do dirigente, essa "confiança" implica necessariamente na concessão de amplos créditos ao escolhido, que o é, em geral, por motivos de ordem social, regional, familiar ou partidária. Por isso mesmo funciona esse critério com o mínimo de condicionantes acauteladores da

qualidade e apuradores de resultados, sendo, em suma, puramente pragmáticos os elementos de avaliação e tomada de contas.

Esse critério tem sido, infelizmente, o da preferência de certos escalões decisórios, constituídos de formalistas agueridos na defesa de conceitos e preconceitos herdados do serviço público monárquico, conceitos e preconceitos esses que os políticos republicanos não combateram na prática, mas, apenas, em doutrina, talvez porque eles mesmos desejavam gozar as regalias do filhotismo e do apadrinhamento desfrutadas pela classe dirigente que substituíram.

Nesse contexto, o "serviço do rei" a que se refere Max Weber, sobrevive, até nossos dias, na administração civil, cujo aparato é teoricamente moderno, mas renitentemente antiquado em vários aspectos. Um desses é, exatamente, o sistema artificial vigente na seleção de dirigentes, em que a autoridade é atribuída, indiscriminadamente, a preparados e a despreparados. Nesse método, o desacerto cometido é, sempre, venial e, mesmo assim, só terá repercussões em termos punitivos quando ocorrer rompimento do veículo afetivo ou de interesses entre o superior que favorece com a

escolha para o alto cargo e o subordinado favorecido.

Com o desenvolvimento tecnológico e a mudança dos padrões de comportamento político verificado no país, após a Revolução de Março, a situação apontada não deveria persistir.

A coleta e avaliação de dados concernentes ao caso levaram à busca de uma saída e esta foi, afinal, encontrada na alternativa de montar-se um modelo de instituição preparatória singular para a qual seriam recrutados profissionais de formação universitária, os quais, uma vez instituídos, formariam uma reserva de capital humano altamente qualificado para ser investido, ainda que não compulsoriamente, no planejamento e na execução de programas governamentais com o mínimo de riscos e o máximo de rentabilidade.

Por isso, ampliou-se o raio de alcance do propósito da antiga ASESTRA, preocupando-se as autoridades em torná-lo viável e também com a estratégia a adotar no tocante ao porte, clientela, processo seletivo, fatores locais, regime disciplinar, currículos, bem como recursos financeiros e instrumentais adequados.

Levando em conta a originalidade da solução para o pro-

blema, convocou o Diretor-Geral do DASP a assistência — já experimentada nesse estudo no âmbito das já aludidas COMESTRA e ASESTRA — e a equacionou segundo sua configuração original, mas com as dimensões do momento e para o futuro.

Para efeito de melhor cumprir o plano, criou, ainda, o Professor Glaucio Lessa, o PROCENDAP, ou Comissão Supervisora do Projeto do Centro de Aperfeiçoamento, órgão que lhe é diretamente subordinado e congrega técnicos do próprio Departamento Administrativo do Pessoal Civil, do Ministério do Interior e do Governo de Brasília.

O PROJETO ARQUITETÔNICO DA ESCOLA

Acelerou-se, desse modo, nos dois últimos anos, o trabalho de planejamento do CENDAP, cujo programa de construção considerou, no dizer dos engenheiros incumbidos de lhe dar versão arquitetônica, a característica flutuante da comunidade acadêmica, baseando-se na preocupação de "dotar a estrutura de particularidades acolhedoras e facilidades de circulação que catalisassem o rápido intercâmbio social e cultural entre seus habitantes". Distingue-se o projeto pelas edificações de um e, no máximo, dois pa-

vimentos, acompanhando a topografia, com as interligações necessárias por meio de parques e jardins.

Com o apoio do Ministro do Planejamento — relativamente aos recursos financeiros requeridos — e do Governador de Brasília — no tocante à cessão do terreno e administração das obras a cargo da NOVACAP — situou-se a instituição numa área de 400.000 m² na via conhecida por EPCT ou seja, numa grande plataforma, na cota mais alta de 119 m, ocupando uma larga faixa cujo declive se acentua, até a respectiva divisa inferior, na cota de 1.167 metros, inclinação esta que libera magnífico panorama da cidade.

O plano em causa comporta quatro setores que se interligam pela funcionalidade mas distanciam-se um do outro razoavelmente. O primeiro setor é o de ensino, direção e administração, com gabinetes, escritórios, serviço médico de urgência, salas de aula, biblioteca, laboratório de língua, auditórios tradicionais e de arena (para "roleplaying") e redação da "Revista do Serviço Público". O segundo setor é o residencial para treinandos, professores, dirigentes e funcionários, enquanto o terceiro, destinado à vida comunitária, consiste de restaurante, locais de recreação e de esportes. O quarto setor destina-se aos

serviços gerais, incluindo armazéns e oficinas.

Os prédios destinados aos setores de ensino e recreação, cujas funções exigem acesso fácil e interligações cobertas, ocupam a plataforma superior, permitindo o crescimento sem prejuízo do sistema viário, sendo os setores residencial e comunitário implantados em plataformas sucessivas.

De acordo com o cronograma, já se encontram em fase de construção cinco blocos de apartamentos para treinandos, um bloco de casas para empregados e duas residências, sendo uma para o Diretor do CENDAP, que viverá permanentemente em contato com o sistema.

Os apartamentos reservados aos treinandos são de dois tipos: o Módulo A, para dois treinandos solteiros ou casal sem filhos, com a alternativa de poder também abrigar um casal com filho pequeno; o Módulo B compõe-se de apartamentos organizados de forma tal que um mínimo de área permite atendimento às atividades de cada treinando com independência em relação aos respectivos colegas. Foram criados, ainda, espaços isolados que se destinam, em cada apartamento, às atividades básicas de estudo individual, repouso, alimentação e higiene.

No setor de ensino, os prédios são orientados no sentido Sueste e suas peças são, todas, dotadas de jardins murados que as protegem contra o devassamento externo. As salas de aula, de acordo com a orientação do PROCENDAP, são de dois tipos: convencionais, para trinta alunos, e modulados reversíveis mediante deslocamento de painéis e reagrupamento do material que foi especialmente desenhado para esse fim. O esquema permitirá as mais variadas combinações, isto é, formação de salas maiores para reuniões e aulas expositivas, com capacidade para 32, 48 e 64 alunos, ou peças de 8mx8m, 8mx12m, e 8mx16m, respectivamente, ou, ainda, salas para reuniões médias com capacidade para 16 alunos em espaço de 4mx8m com mesa central. A última alternativa no tocante a salas neste setor é a de redução das peças para 4mx4m, com mesa central para 4 a 8 treinandos.

Quanto ao auditório convencional, foi o problema resolvido de tal maneira que poderá ser utilizado com a lotação completa de 1.000 lugares ou com a ocupação de apenas 300 destes.

Para isso, os acessos foram localizados no nível médio da sala, onde também foram instaladas as cabinas de som, projeção e tradução simultânea, podendo os assistentes

ser distribuídos apenas na parte inferior ou em todo o auditório. Um sistema de iluminação com focos divisionais, que poderão deixar a parte superior na penumbra, aliado ao tratamento escuro dos pisos e poltronas, garantirá um corte visual transversal do salão, quando somente a parte inferior estiver sendo utilizada. As paredes laterais claras darão continuidade longitudinal ao ambiente e acentuarão, por contraste, a área obscura.

O auditório de arena, por outro lado, é para o tipo de operação coloquial. Isso determinou a necessidade de proporcionar à sala visibilidade por iluminação central natural e utilização operacional de ar condicionado.

Com um desnível de 3,80m foram criadas duas outras plataformas, destinada, a inferior, a restaurante, ginásio, salas de recreação em ambiente fechado, quadra de tênis, piscinas, campo de futebol etc. Na superior, que se estende até a zona dos prédios propriamente escolares, de direção e administração, fica localizado o parque de estacionamento.

FUNCIONAMENTO EM 1974

O programa do Centro prevê entrada em funcionamento, em caráter experimental, no segundo semestre, de 1974, com uma lotação de 120 a 150

internos, para um regime semi-residencial a ser desenvolvido a partir do segundo semestre, quando começará a operar a plena carga, com uma população discente de 200 a 220 alunos, em regime totalmente residencial, e um corpo docente de dois tipos, o interno, permanente, e o variável, conforme o plano didático e as disciplinas, muitas destas comuns a todos os treinandos, na fase de homogeneização, e outras, de caráter temporário, a serem ministradas em conformidade com cronogramas e cargas horárias variáveis, estabelecidas em função do programa e da clientela, por área de especialização.

Isso tudo representa o resultado de um esforço reformista em grande escala. Com a Escola de Administração Fazendária aliada à do Serviço Nacional de Informações, ao Instituto Rio Branco, à Escola Especial de Saúde Pública, à excelente instituição de ensino do Departamento Federal de Segurança Pública, à Escola Superior de Guerra, amplia-se o treinamento em nível avançado, quer da formação, quer de orientação ou reciclagem de mão-de-obra técnica a serviço do Governo.

Treinamento, Srs. Deputados, é um investimento tão importante e rendoso quanto o voltado para rodovias, fábricas, usinas, mineração. Da maior

aceleração e objetividade do processo advirá, em menos tempo, a capacitação integral do povo para o desfrute de comodidades que só as economias fortes podem oferecer e estas economias são produto do pensamento técnico-científico, gerador de soluções viáveis e da orientação técnico-política competente para iden-

tificar oportunidade, avaliar conveniências e ditar macro-diretrizes, amplas vias e não micro-alternativas, ditadas estas pelo subdimensionamento da problemática nacional.

A **Escola do DASP** será um marco, estamos certos, na evolução de nossa política técnico-administrativa.

Deputado Dayl de Almeida
(na Câmara):

“O DASP Está no Rumo Certo”

A política de recursos humanos da administração federal levada a efeito pelo Governo Médici foi favoravelmente analisada pelo Deputado Dayl de Almeida (1.º Secretário da Câmara dos Deputados), em discurso que pronunciou, durante a sessão realizada na tarde de 23 de outubro último.

Falando em homenagem aos servidores públicos que teriam comemorado quatro dias após a data que lhes é dedicada, em nome da Liderança do Governo naquela Casa do Congresso Nacional, assim manifestou-se o deputado:

“Sr. Presidente, Srs. Deputados, a Revolução de 64 encontrou a Administração de Pessoal no Serviço Público sem diretrizes seguras e sem objetivos definidos, ao atuar multidirecionalmente, aprofundando, a cada medida, o desequilíbrio a que fora levada pelo sistema da Lei n.º 3.780/60.

Visando à correção desse estado de coisas, uma nova filosofia foi fixada no ato de Diretrizes para a Reforma Administrativa, com que se procuraria dar à máquina da Administração condições de maior eficácia funcional, tendo em vista a valorização e a dignificação da função pública.

Por outro lado, os programas ligados ao Plano Nacional de Desenvolvimento exigiram da Administração elevada capacidade de adaptação e atendimento

a uma série de necessidades emergentes e ela só poderia integrar-se no seu papel de instrumento básico do processo desenvolvimentista dispondo de pessoal preparado, atualizado e motivado a nele participar.

É claro, portanto, que, a partir desse enfoque, inúmeras providências revisoras deveriam ser tomadas.

Em 1970, foram aprovadas por lei as novas diretrizes sobre a matéria, de natureza a mais relevante para os programas governamentais.

Essas diretrizes, compreendendo o acionamento de diversos princípios, objetivam, em última instância, a profissionalização do servidor e a colocação da função pública no plano elevado, que lhe cabe.

Só um tratamento justo, visando a globalidade e não a classes ou grupos, baseado em princípios uniformes dinamizadores e em dispositivos interligados, daria à Administração condições satisfatórias, não apenas na manutenção do ritmo do desenvolvimento, como também na sua aceleração.

Atualização de Métodos e Técnicas

No acentuado dinamismo desse processo, questões as mais variadas e complexas apresentaram-se cada passo, exigindo modelo adaptável às necessidades e pessoal sempre atualizado com os métodos mais modernos e as técnicas mais flexíveis e realísticas. A missão do homem desenvolve-se hoje em dia em contexto altamente mutável, quer quanto aos meios, quer quanto aos fins em razão da influência direta e permanente da evolução tecnológica e da mudança social.

De fato, exposta, atualmente, sobretudo à constante variação do esquema meios-fins, a Administração necessita atualizar permanentemente seus recursos humanos, elementos propulsor de todo o sistema.

A execução da política traçada está diretamente condicionada à deflagração conjugada das atividades básicas da Administração de Pessoal, desde a organização e atualização de registros de dados fundamentais para o equacionamento dos problemas até a instituição de estímulos capazes de manter o funcionário a serviço da Administração Pública.

O processo decisório só pode desenvolver-se sobre dados que reflitam a realidade que se precisa mudar.

Cadastro Permanente e Lotação

Esta lacuna está hoje suprida pelo Cadastro Permanente dos Servidores Cíveis que representa, em termos quantitativos, a totalidade dos Quadros do Serviço Público quando à força de trabalho, atividade, composição, distribuição, denominação e custos, realidade sobre a qual se precisa trabalhar.

Cuida-se já de montar a necessária unidade de processamento eletrônico para analisar esses dados, a fim de operar a correção de distorções que venham a ser localizadas.

A situação global sintetizada no Cadastro é detalhada nos registros de lotação.

Fato importante para a Administração e para o Funcionário é o estabelecimento, pela primeira vez no Serviço Público, em caráter de obrigatoriedade, desse tipo de registro: — a lotação. Isto porque a determinação das necessidades de pessoal, em termos de qualidade e quantidade, para o atendimento das atribuições de cada uma das unidades administrativas que compõem o conjunto da repartição interessa, tanto à Administração quanto ao Funcionário, sob duplo aspecto: no que se refere à Administração, concorre para a elevação do rendimento do trabalho sob os ângulos qualitativo e quantitativo; e, no que respeita ao funcionário, sentir-se-á melhor ajustado em seu trabalho, pois estará executando as tarefas atinentes ao seu cargo, sem subutilização ou superutilização relativa à sua situação funcional, ao tempo em que terá maiores probabilidades de progresso funcional,

na medida em que a lotação, contendo ou fazendo expandir o Quadro de Pessoal às suas justas proporções concorre para a garantia dos interesses de seus integrantes.

A forma tradicional de estruturação de carreiras em pirâmides, as diversas classes constituídas de percentuais rígidos sobre o total dos cargos, está sendo abandonada em favor da estruturação realista, diretamente subordinada às necessidades dos serviços. Poderá, em alguns casos, apresentar-se a pirâmide, mas o "funil" que angustiava o funcionário com oportunidades cada vez menores de promoção já não será uma constante em sua vida.

Retomada do Sistema do Mérito

Assim, submetida a realização de programas ao nível de qualidade e quantidade do pessoal necessário a sua execução, o Aperfeiçoamento assume importância capital para o funcionamento do sistema. Por essa razão é ele, no novo Plano de Classificação de Cargos, o fator condicionante do progresso funcional.

Nesse sentido preocupa-se o Governo com a montagem de um sistema de ensino especializado, utilizando recursos do próprio Serviço Público, ou, ainda, da rede educacional, mediante convênio. Agora com caráter obrigatório, articulado diretamente com o sistema de progressão e ascensão funcionais, o Aperfeiçoamento terá em vista, como recomenda a boa técnica, exclusivamente as finalidades da repartição em que se verifica e as atribuições inerentes ao cargo ocupado

pelo funcionário, ou àquele que está em sua linha de desenvolvimento funcional, atuando como meio de adequação permanente e precisa dos recursos humanos aos programas estabelecidos. O funcionário vai, agora, estudar com objetivos determinados, relativamente à sua carreira. Haverá, dessa forma, um investimento de energias, com o aproveitamento máximo das potencialidades de cada um, a que corresponderá, por acoplamento com o sistema de progressão e ascensão, uma elevação, também, da condição funcional. É um aspecto da retomada do sistema do mérito, retomada com características irreversíveis.

O Centro de Aperfeiçoamento

No caminho da formação funcional atuará um bem estruturado Centro de Aperfeiçoamento, cuja construção já iniciou. Esse Centro vai preparar a reserva de valores humanos indispensáveis ao assessoramento superior da Administração Civil.

Dessa forma, as atividades de recrutamento e seleção, relativas à conquista dos melhores no mercado de trabalho, serão desenvolvidas dentro das estritas necessidades reais, de modo a melhorar seu grau de precisão.

O cidadão brasileiro, que desejar ingressar nos quadros do funcionalismo civil, poderá fazê-lo, mas conscientizado de que vai exercer a profissão para a qual se preparou, cujas atribuições estarão perfeitamente definidas em seus vários níveis de complexidade e cujas linhas de acesso estarão fixados. Esses parâmetros servirão de base às provas de seleção, de

modo que nelas se apurem os conhecimentos de que o candidato vai necessitar realmente para exercer o cargo, ao invés de conhecimentos gerais não relacionados às tarefas que vai executar.

Inovação significativa, embora de caráter mais restrito nesse campo, é a ampliação, até 40 anos, da faixa etária de recrutamento para atividades de nível superior, faixa que permanecia inaproveitável e foi reconhecida como potencial de produção importante aos objetivos desenvolvimentistas.

A FILOSOFIA DO PLANO DE CLASSIFICAÇÃO DE CARGOS

O Plano de Classificação de Cargos, documento e instrumento básico de toda a política governamental nesse setor, foi concebido com a finalidade de dotar a Administração de meios para atender a seus programas nas diversas áreas, mas também objetivando a integração do funcionário.

O homem só tem condições de produzir consciente do valor de seu trabalho, integrado à sua comunidade, atendido em suas necessidades, confiante nas suas possibilidades, confiante nas suas possibilidades de progredir.

Por outro lado, o sistema que lhe oferece tudo isso deve proporcionar à Administração aquela possibilidade de harmonização ao contexto que caracteriza a dinâmica administrativa moderna. Daí precisar ser simples, maleável, mutável e corrigível, a fim de corresponder sempre às suas finalidades.

Para esse efeito, com base na análise dos encargos das diversas repartições, definiram-se os tipos de tarefas executadas no Serviço Público, e estas foram englobadas ao máximo possível em Grupos de Atividades segundo sua natureza e o nível de conhecimentos exigidos.

Tais Grupos compreendem, até o momento, o seguinte, nos termos do quadro abaixo:

GRUPO — LEI FIXA VAL, VENC.

Direção e Assessoramento Superiores — n.º 5.843, de 6-10-72 (D.O. de 6-12-72).

Serviços Auxiliares — n.º 5.845, de 6-12-72 (D.O. de 7-12-72).

Diplomacia — n.º 5.846, de 6-12-72 (D.O. de 7-12-72).

Serviço de Transporte Oficial e Portuária — n.º 5.886, de 31-5-73 (D.O. de 4-6-73).

Polícia Federal — n.º 5.883, de 24-5-73 (D.O. de 28-5-73).

Pesquisas Científicas e Tecnológicas — n.º 5.916, de 5-9-73 (D.O. de 10-9-73).

Artesanato — n.º 5.914, de 31-8-73 (D.O. de 3-9-73).

Outras Atividades Nível Superior — n.º 5.920, de 19-9-73 (D.O. de 20-9-73).

Além desses Grupos, já estão enquadrados os dos Serviços Jurídicos —

Mensagem 320, de 20-9-73 (D.O. de 24-9-73), e o de Direção e Assistência Intermediárias — Mensagem 347, de 10-10-73 (D.O. de 11-10-73).

Já foi submetido, também, ao Congresso Nacional, através da Mensagem n.º 322, de 21 de setembro último, o projeto de lei que "dispõe sobre retribuição dos membros do Ministério Público".

Finalmente, está concluída, na prática, a elaboração dos anteprojetos relativos aos grupos Magistério. Outras Atividades de Nível Médio, e Tributação, Arrecadação e Fiscalização, estes dois últimos com sua estrutura já divulgada.

Retomando o sistema do mérito, a passagem, para novos quadros, de funcionários não concursados, se fará através de processo seletivo, que, quando aplicado sob a forma de prova, será precedido de treinamento intensivo, efetuado no horário de trabalho. Essa passagem oferece ao funcionário a possibilidade de buscar colocar-se ao nível de sua formação profissional, concorrendo a cargos de atribuições diversas daquelas em que se encontrar, desde que isso interesse, também, à repartição.

Essa pluralidade de perspectivas de progresso dentro dos quadros funcionais é característica marcante do Plano, pois está presente na grande maioria dos Grupos de Atividades.

Outra inovação que o documento introduz é a oportunidade de o funcionário concorrer, ainda mais duas vezes, à passagem para novo quadro,

em vagas que ocorram, e o ensino de disputar vagas em outros Grupos de Atividades, juntamente com a clientela externa, mediante concurso público, porém com classificação à parte. Quer isto dizer que a Administração abrirá oportunidades especiais a seus servidores, em condições jamais estabelecidas anteriormente.

Devo dizer, ainda, que, para mais rápida e uniforme implantação do novo Plano de Classificação de Cargos em toda a Administração Pública Federal Civil, o DASP vem ministrando intensiva e permanente orientação aos órgãos do Poder Executivo e, sempre que solicitado, dá sua assistência especializada aos setores competentes do Poder Legislativo e do Poder Judiciário.

Avaliação de funções e política salarial

Outra manifestação importante da política valorizativa do servidor é o sistema de avaliação, que deixou de ser aleatório para ser lógico e integrado, com base na consideração das características dos cargos, das exigências necessárias ao seu desempenho e das condições especiais de exercício de cada um, de acordo com as premissas fixadas para a política salarial, marcada pela uniformidade de critério.

É certo que o salário não é tudo, mas é certo também que, em termos práticos, é ele que materializa para o funcionário o resultado final do tratamento de que é destinatário.

Isso, do ponto de vista administrativo, é fator de atração e fixação do profissional a seu serviço, contribuindo para a formação de equipes capa-

citadas, obstando a evasão para a esfera empresarial, que vinha preocupando os Governos há vários anos.

Essas escalas de vencimentos relacionados globalmente, mas independentes entre si, já que aplicadas a cargos diferentes em suas especificações, possibilitará ajustamento de profissões cuja evolução assim o exija, de modo que o Serviço Público permaneça como um efetivo competidor no mercado de trabalho.

Nessa reforma profunda e total do Serviço Civil, todo o disciplinamento das relações funcionário-Serviço Público está sendo reformulado de modo a ajustar-se à nova concepção de Administração dinâmica para adaptação, como dissemos, no início deste pronunciamento, a uma realidade que varia subtaneamente.

Apoio Orçamentário

Todo esse trabalho de valorização do homem, entretanto, perderia sentido se não tivesse correspondência na estrutura organizacional e nos métodos de execução, e se lhe faltasse apoio orçamentário que permitisse sua concretização prática.

A organização não tem existência por si mesma: ela se manifesta por meio do homem e do seu trabalho, isto é, através de *quem* e de *como* é impulsionada.

Atento a esse ângulo da questão, o Governo condicionou a aplicação no

Plano de Classificação de Cargos à prévia reforma administrativa da repartição, à fixação de suas necessidades de recursos humanos em razão de sua finalidade e do volume de trabalho exigido por setor, bem como à existência de disponibilidade orçamentárias. Disso decorre, necessariamente, uma implantação gradualista do processo.

Dentro desse gradualismo, o estabelecimento de prioridade é o caminho que permitirá, em cada situação, o atendimento, em grau satisfatório, das necessidades dos inúmeros setores que o Governo precisa acionar, na sua tarefa de promotor do bem comum.

É uma posição realista e responsável, como realistas e responsáveis são as posições da Revolução de 64.

Há um caráter especial que penetra e interliga todas essas medidas que, articuladas, consubstanciam a política de pessoal do Governo — o caráter de Justiça.

O DASP, procurando valorizar e dignificar a função pública, buscando fazer Justiça, está no rumo certo, dentro das coordenadas políticas do benemérito e eficiente Governo atual.

Esta a nossa homenagem, sincera e devida, em nome da Liderança do Governo nesta Casa do Congresso Nacional, ao servidor do Estado, cuja data se comemora dia 28 próximo."

Política de Pessoal:- “Uma das Bases e Condições do Desenvolvimento Nacional”

Antonio Carlos Konder Reis

O senador Antônio Carlos (ARENA-SC) pronunciou o seguinte discurso, em plenário, durante a sessão do Senado Federal realizada no dia 23 de outubro último:

“No próximo dia 28 transcorre a data consagrada ao Funcionário Público. A ocasião é, pois, oportuna para um exame, tanto quanto possível atualizado, ainda que sucinto, da política de pessoal que o Governo do Exmo. Sr. Presidente Emílio Garrastazu Médici vem, gradualmente, executando no setor.

Preliminarmente, há que se dizer que ela representa uma das bases e condições do desenvolvimento nacional. Pela sua importância e urgência, não será exagero colocá-la na linha do plano nacional de desenvolvimento básico e do plano de desenvolvimento científico e tecnológico, iniciativas governamentais destinadas a atender às necessidades de uma nação que busca se afirmar no cenário internacional.

Do elenco de diplomas legais, que consubstanciam as providências indispensáveis à execução dessa política, cumpre destacar o Decreto-lei

n.º 200, de 1967, e a Lei n.º 5.645, de 1970, os quais vêm permitindo, no setor da Administração de Pessoal, a implantação do Sistema de Pessoal Civil na Administração Federal, do qual o DASP é o órgão central normativo e o responsável pela sua execução, no que diz respeito às medidas de ordem geral.

No momento, essa política volta-se para a implantação de um Plano de Classificação de Cargos e a construção de um Centro de Aperfeiçoamento do Pessoal Civil.

O esforço brasileiro, no sentido de racionalizar a Administração de Pessoal no Serviço Público Federal, começou, sem dúvida, com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público — DASP, e teve como um de seus momentos decisivos a discussão, votação e a sanção, em 1958, do Projeto de Reclasseificação de Cargos.

Acompanhei a tramitação dessa matéria, na Câmara dos Deputados, e pude verificar as grandes dificuldades que se antepunham a uma solução capaz para o problema. Toda a estruturação dos Quadros de Pessoal Civil da União fora, até então, comandada por critérios empíricos. Leis esparsas e não raro contraditórias disciplinavam a organização dos Quadros de Pessoal Civil, tendo em vista necessidades e aspirações setoriais. As carreiras, de regra, estruturavam-se no âmbito de cada Ministério e, assim, comportavam-se como compartimentos estanques. Tal situação provocava injustiça, discriminações e contradições.

A iniciativa, acolhida pelo Congresso Nacional em 1958, foi o primeiro passo que obteve êxito, especialmente na supressão da situação criada com a implantação, nos idos de 1948, 1949 e 1950, das chamadas Tabelas Únicas, verdadeiros quadros paralelos que vieram tumultuar a já medíocre organização dos quadros efetivos de cada Ministério.

O Decreto-lei n.º 200 buscou estabelecer diretrizes gerais, capazes de permitir uma alteração, em profundidade, no panorama tumultuado dos Quadros de Pessoal do Serviço Público Federal. Pouco antes, a Constituição de 1967, na Seção VIII do Capítulo VII, Título I, estabeleceu regras capazes de fazer o legislador ordinário cumprir o objetivo de se dar racionalidade à matéria. Já em 1970, nas "Metas e Bases para a Ação do Governo", o assunto foi contemplado e manifestou-se, então, a preocupação com o problema de recrutamento,

mobilização, utilização, aperfeiçoamento e profissionalização dos recursos humanos indispensáveis ao esforço de desenvolvimento. Nos Quadros da Administração Pública o problema situava-se no grau de desempenho inferior aos padrões, nos custos excessivos, na rigidez e no excesso da burocracia. Essas deficiências exigiam correções drásticas e urgentes. Ao DASP coube enfrentar tal problema, assumindo a tarefa, que se soma àquelas já de sua competência, ligadas à pesquisa e ao equacionamento de questões suscitadas pela legislação em vigor, bem como as suas atribuições no campo da normalidade jurídica e técnica, como órgão supervisor e de controle dos assuntos concernentes à Administração do Pessoal Civil da União.

A partir da Lei n.º 5.645, de 1970, o DASP pôde propor uma série de atos normativos e executivos que abrangeram áreas de grande importância: cadastramento, enquadramento, recrutamento e seleção do pessoal; reorganização de sua estrutura; política salarial; assessoramento superior, equipes técnicas de alto nível, lotação ordinária de pessoal: constituição de grupos ocupacionais; provimento de cargos e empregos na Administração Federal, direta e indireta; e, finalmente, a implantação do Plano de Classificação de Cargos e as diretrizes necessárias para essa classificação. Tudo isso com o objetivo de erradicar o empirismo, as improvisações e o imobilismo no campo da Administração de Pessoal.

Permito-me, aqui, destacar, entre os resultados já alcançados, o fortale-

lecimento do sistema do mérito a curto prazo, através de instrumentos de seleção dos mais capazes e atualizados, medida que possibilitará ao Governo a organização de uma força de trabalho dotada de qualificação e efetiva capacitação para a execução dos planos de Governo.

A par dessa atualização do sistema do mérito, antes só presente no momento do ingresso do funcionário, através do concurso público e, assim mesmo, não obedecido em inúmeros casos, há que se destacar o trabalho de profissionalização e treinamento permanente, mediante a realização de cursos de treinamento e atualização técnico-cultural.

Todo esse trabalho tem sido difícil, pois que ele opera sobre um quadro que, sem exagero, pode ser considerado esclerosado. Tem-se contudo caminhado e alguns resultados podem ser considerados satisfatórios.

Este ano o Congresso Nacional votou e foram sancionadas as Leis n.ºs 5.916, de 5 de maio de 1973, e 5.921, de 19 de setembro de 1973, que disciplinaram a situação do Grupo Pesquisa Científica e Tecnológica e Outras Atividades de Nível Superior.

Para se ter uma idéia das dificuldades do trabalho, basta que se examine esses dois diplomas legais: o primeiro abrange todos os pesquisadores do Serviço Público Federal de nível superior, exclusive os professores universitários que se regerão e serão enquadrados noutro grupo; o segundo diz respeito a Outras Ativi-

dades de Nível Superior e abrange os funcionários de grau universitário, médicos, médicos veterinários, engenheiros, engenheiros agrônomos, engenheiros florestais, arquitetos, químicos, enfermeiros, odontólogos, estatísticos, bibliotecários, técnicos de administração, contadores, nutricionistas, zootecnistas, meteorologistas, economistas, geólogos, atuários e outros.

Comparando-se os dois diplomas, verifica-se que, apesar de se constituírem em valiosos instrumentos de aperfeiçoamento do Quadro de Pessoal do Serviço Público Federal, necessitam, ainda, de correções.

Aparentemente, a carreira de Pesquisa Científica e Tecnológica oferece, em termos de vencimentos, justas vantagens em relação à de nível superior, pois que inicia com melhor nível (Cr\$ 3.500,00) enquanto o nível inicial do segundo é de Cr\$ 3.000,00, e termina num nível mais elevado, (Cr\$ 5.700,00), enquanto que a de nível superior finaliza com Cr\$ 5.300,00.

De fato, porém, Sr. Presidente, os médicos em todas as suas especialidades, o engenheiro, o engenheiro agrônomo, o geólogo, o zootecnista, o médico veterinário e outros têm o seu nível inicial (NS-4) fixado em Cr\$ 3.900,00, ou seja, dois níveis acima do cargo inicial do Grupo de Pesquisa Científica e Tecnológica, para o qual é exigido o grau universitário para ingresso.

O Sr. Nelson Carneiro — Permite V. Ex.^a um aparte?

O SR. ANTÔNIO CARLOS — Ouço o nobre senador Nelson Carneiro.

O Sr. Nelson Carneiro — Acompanho, com muito interesse, a oração de V. Ex.^a, mas, ainda ontem, recebi, das Associações Médicas, um apelo para que esses benefícios referentes aos médicos em exercício se estendessem também aos colegas que já estão aposentados, porque parece que a lei se esqueceu deles; fixou esses níveis para os atuais médicos, porém não tratou daqueles que já prestaram seu serviço à Administração pública. Era a contribuição que queria trazer ao discurso de V. Ex.^a e, se verdadeira essa informação, daqui dirijo um apelo ao Senhor Presidente da República, para que se preocupe igualmente com esses antigos profissionais.

O SR. ANTÔNIO CARLOS — Grato ao aparte do nobre Líder, o Sr. Nelson Carneiro. V. Ex.^a, honrando-me com a sua atenção, há de ter verificado que, no início de minhas considerações, observei que todo esse trabalho que está sendo realizado é difícil, pois que opera sobre um quadro que, sem exagero, pode ser considerado esclerosado. No momento em que, com prazer, fui interrompido por V. Ex.^a, eu fazia uma comparação entre as carreiras de pesquisadores de nível superior e outras atividades do mesmo grau e mostrava que, apesar das duas leis votadas pelo Congresso Nacional este ano representarem um avanço e um esforço de aperfeiçoamento, era necessário que se atentasse para determinadas imperfeições, cujo comentário estou fazendo, na forma de

uma colaboração sincera ao DASP, e às quais acrescento esta que V. Ex.^a acaba de enunciar, acompanhada do pedido do nivelamento da remuneração dos médicos em atividade com aqueles outros que, por tempo de serviço ou por implemento de idade, já se encontram no gozo da aposentadoria.

Grato a V. Ex.^a

Prossigo, Sr. Presidente:

Desse modo, os profissionais a que acabo de me referir — os médicos, em todas as suas especialidades; o engenheiro agrônomo, o geólogo, o zootecnista, o médico veterinário e outros, — se quiserem se dedicar à pesquisa, campo que considero prioritário, iniciarão as suas carreiras com um salário menor do que se ingressarem no outro quadro. Há, ainda, a considerar que no setor da pesquisa o acesso é lento e mais difícil.

Comparando-se os vencimentos e exigências para o acesso, inclusive tempo de serviço, no Grupo de Pesquisa Científica e Tecnológica e no Grupo Outras Atividades de Nível Superior, chega-se à conclusão de que para o primeiro o acesso é condicionado ao grau de mestrado ou equivalente e que, para o segundo, a curso de especialização ou aperfeiçoamento. De igual modo, o tempo na pesquisa é de 3 anos na classe anterior, enquanto que na de Nível Superior é de 4 anos. A desvantagem para o Grupo Pesquisa é, pois, evidente, uma vez que se lhe é exigido o nível de mestrado para nível de vencimento superior ao inicial do Grupo Outras Atividades de Nível Superior.

No Grupo Outras Atividades de Nível Superior um curso de aperfeiçoamento ou especialização é suficiente para dar ao seu titular um salário que, na carreira de Pesquisa, só poderá ser atingido após três promoções (PCT-4-Cr\$ 5.100,00), cumpridas as seguintes exigências: permanência nas classes anteriores durante um mínimo de 7 anos, grau de mestre para atingir o segundo nível e o grau de doutor para atingir o terceiro. Essa situação está a exigir, dentro da orientação que o próprio DASP está imprimindo ao problema, uma retificação imediata.

Por outro lado, devo, ainda, citar — não como censura, mas como uma contribuição que considero válida à hora em que ressalto o trabalho meritório do DASP —, o que está ocorrendo com o projeto em andamento no Congresso Nacional, ora em tramitação na Câmara dos Deputados, e que cuida de disciplinar os Grupos de Chefia e Assistência Intermediárias.

Com a atual redação, esse projeto, se sancionado, virá diminuir a remuneração dos componentes desses grupos, principalmente no quadro de autarquias.

Foi a informação que recebi, Sr. Presidente, de fonte autorizada e legítima, e que me apresso a incorporar ao discurso que estou pronunciando.

Julgo indispensável que o DASP faça um reexame da questão, para que a medida aperfeiçoadora não venha a prejudicar as chefias e cargos de assistência de nível intermediário.

De fato, o trabalho é mais que difícil: é desafiador; e a circunstância de o DASP ter aceito esse desafio é o maior elogio que se pode fazer ao órgão incumbido pelo Governo de transformar a situação dos dedicados servidores públicos civis da Nação.

O País espera e confia que a reforma administrativa prossiga, atinja todos os seus setores e escalões e possa consagrar normas que não apenas atendam no geral à melhoria dos proventos dos servidores mas, acima de tudo, cumpra a alta finalidade de fazer sempre presente os fatores de estímulo, aperfeiçoamento, seleção e aprimoramento da máquina administrativa estatal.

À frente do DASP está o Professor Glauco Lessa de Abreu e Silva, assessorado por uma equipe altamente qualificada, ao qual se devem os resultados já obtidos. O prosseguimento de seu trabalho e a confiança na orientação do Governo, sem dúvida, são a melhor mensagem que se pode dirigir, às vésperas da data que lhes é consagrada, a todos os servidores públicos de nossa Pátria”.

1. O presente é um documento
 2. O presente é um documento
 3. O presente é um documento
 4. O presente é um documento
 5. O presente é um documento

1. O presente é um documento
 2. O presente é um documento
 3. O presente é um documento
 4. O presente é um documento
 5. O presente é um documento

1. O presente é um documento
 2. O presente é um documento
 3. O presente é um documento
 4. O presente é um documento
 5. O presente é um documento

ORIENTAÇÃO EDITORIAL

1. O presente é um documento, destinado a ser lido, com o intuito de informar, educar, divertir, etc. O presente é um documento, destinado a ser lido, com o intuito de informar, educar, divertir, etc.
2. O presente é um documento, destinado a ser lido, com o intuito de informar, educar, divertir, etc. O presente é um documento, destinado a ser lido, com o intuito de informar, educar, divertir, etc.
3. O presente é um documento, destinado a ser lido, com o intuito de informar, educar, divertir, etc. O presente é um documento, destinado a ser lido, com o intuito de informar, educar, divertir, etc.

O presente é um documento, destinado a ser lido, com o intuito de informar, educar, divertir, etc. O presente é um documento, destinado a ser lido, com o intuito de informar, educar, divertir, etc.

NÃO PODE SAIR DA
BIBLIOTECA

Pede-se permuta.

Pidese canje.

On demande l'exchange.

We ask for exchange.

Man bittet um Austausch.

Si richiere 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.