



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 (trans-
ferido para Brasília em 1960).

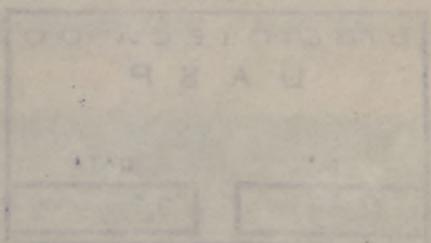
1. Administração pública — Periódicos. I. Brasil —
DASP, ed. II. Título.

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



NAO PODE SAIR DA
BIBLIOTECA

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO



| | | | | | |
|----------------|----------|--------|------|------------|----------------|
| R. serv. públ. | Brasília | v. 108 | n. 2 | p. 1 - 252 | mai./ago. 1973 |
|----------------|----------|--------|------|------------|----------------|

**REVISTA
DO
SERVIÇO
PÚBLICO**

**Redação e
Administração:**

Edifício-Sede do DASP
Bloco 7 — 5.º andar
Tel.: 24-2305
— Ramais 66 e 110 — Brasília
70 000 — Distrito Federal

★

Os conceitos emitidos em tra-
balhos assinados são de res-
ponsabilidade exclusiva de seus
autores.

★

Toda a correspondência deve
ser dirigida à "Revista do Ser-
viço Público" — DASP.

| | |
|----------------------------------|----------|
| BIBLIOTECA DO D A S P | |
| N.º | DATA |
| 869 | 26.11.73 |

SUMÁRIO

EDITORIAL

| | |
|--|---|
| O 35.º Aniversário do DASP em Brasília — 30 de julho de 1938 a 30 de julho de 1973 | 7 |
|--|---|

ARTIGOS

| | |
|--|-----|
| Política de Pessoal para o Desenvolvimento — <i>Glauco Lessa de Abreu e Silva</i> | 13 |
| Em Torno do Avigoramento dos Modernos Executivos — <i>Gilberto Freyre</i> | 23 |
| Origem, Conceituação e Tratamento Fiscal das Sociedades Cooperativas — <i>Walmor Franke</i> | 37 |
| Aspectos do Controle Administrativo Sobre os Territórios Federais — <i>José Medeiros Vieira</i> | 55 |
| Novas Técnicas do Orçamento Público — <i>Sebastião de Sant'Anna e Silva</i> | 89 |
| O Banco de Dados e o Plano Nacional de Estatísticas Básicas — <i>José Francisco de Albuquerque Lins</i> | 99 |
| Telecomunicações por Satélite — <i>George M. Ney da Silva</i> .. | 111 |
| Os Gabinetes Civis na Administração Pública Federal (Contribuição ao Estudo da Reforma Administrativa) — <i>Walter Ferri</i> | 123 |
| Órgão Autônomo — <i>Oswaldo Coelho dos Santos Filho</i> | 139 |
| Direito e Justiça — <i>Clenício da Silva Duarte</i> | 147 |
| As Formulações — Fonte do Direito Administrativo — <i>Luiz Rodrigues</i> | 157 |
| Diário Oficial da União, uma Hipótese Maior — <i>Ronan Soares Ferreira</i> | 163 |

TRADUÇÕES

| | |
|--|-----|
| O Uso de Concepções e Técnicas Administrativas Modernas na Administração Pública — <i>Faqir Muhammad</i> | 173 |
|--|-----|

DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÕES

| |
|--|
| Um Programa para Desenvolvimento de Pessoal — <i>Imaculada Machado</i> |
|--|

EDITORIAL

O 35.º ANIVERSÁRIO DO DASP EM BRASÍLIA
— 30 DE JULHO DE 1938 A 30 DE JULHO DE 1973

O 35.º Aniversário do DASP em Brasília

— 30 de Julho de 1938 a 30 de Julho de 1973

As comemorações do 35.º aniversário do DASP, em Brasília, ultrapassaram os limites de uma solenidade protocolar e convencional, adquirindo as dimensões de um autêntico acontecimento histórico na vida da Instituição.

Efetivamente, viveu o DASP horas densas de emoção e significado quando, reunidos os seus servidores, num clima de confraternização e alegria, puderam, juntos, recordar episódios de uma história pontilhada de desafios, lutas, êxitos e vicissitudes de toda ordem.

História dramática e fecunda, iniciada com o Decreto n.º 579, de 30 de julho de 1938, e que se vem desenrolando até agora, no roteiro da modernização administrativa do Brasil, através da valorização e qualificação dos servidores públicos, do aprimoramento da instrumentalidade operativa do Poder Executivo e da racionalização da normatividade técnica e jurídica — ou seja, as pré-condições de uma verdadeira revolução no Serviço Público, por sua vez indispensável à plena exeqüibilidade dos Planos de Desenvolvimento Nacional.

As dimensões excepcionais do 35.º Aniversário do DASP decorreram, principalmente, da presença de todos os ex-Diretores-Gerais que atenderam ao apelo e convocação do professor Glauco Lessa de Abreu e Silva, prestigiando-o com o seu comparecimento. Até mesmo os dois Diretores-Gerais desaparecidos — Embaixador Moacyr Ribeiro Briggs e Doutor Abílio Mindelo Baltar — se fizeram presentes nas pessoas das excelentíssimas esposas.

Foi a primeira vez que se conseguiu reunir, no decorrer da existência do DASP, a totalidade dos seus Diretores-Gerais, fato singularmente expressivo da vitalidade e da essencialidade de uma Instituição que logrou sobreviver às duras batalhas travadas e, cada vez mais prestigiada, se encontra, como sempre, integralmente engajada na consecução daqueles objetivos prioritários determinantes de sua atuação no cenário da Administração Brasileira.

A "Revista do Serviço Público" cumpre o dever de registrar, neste breve editorial, o elenco das personalidades que dirigiram, com eficiência e probidade inexcitáveis, os destinos do DASP, cada qual com um acervo de contribuições peculiares, todos, porém, profundamente identificados no desempenho das responsabilidades institucionais, tendo à frente, — **primus inter pares** — o insigne fundador, organizador e primeiro dirigente, o Presidente Luiz Simões Lopes. Ao Doutor Luiz Simões Lopes sucederam-se pela ordem cronológica da respectiva gestão: Moacyr Ribeiro Briggs, Abílio Mindelo Baltar, Mário Bittencourt Sampaio, Paulo Poppe de Figueiredo, Arízio de Viana, Jair Tovar, Isnard Garcia de Freitas, João Guilherme de Aragão, Moacyr Ribeiro Briggs, Antônio Fonseca Pimentel, André Carrazzoni, Francisco de Carvalho Melo, Wagner Estelita Campos, José Maria de Albuquerque Arantes, Luiz Vicente Bel-fort de Ouro Preto e Belmiro Siqueira.

Desde o mais humilde servidor, aos funcionários categorizados e ex-Diretores-Gerais presentes, todos, numa inequívoca, espontânea e emocionante manifestação de carinhoso apreço, se uniram na prestação da homenagem especial do DASP ao Doutor Luiz Simões Lopes.

A "Revista do Serviço Público" transcreve, a seguir, as concisas palavras do Professor Glauco Lessa de Abreu e Silva, atual Diretor-Geral, ao ensejo da solene homenagem do criador do DASP:

"Na batalha que é a vida o homem tem, muitas vezes, que mudar de trincheira. E cada vez que isto ocorre, muda, também, de companheiros de luta.

Mas depois, a "roda-viva" de que fala o poeta os afasta, e eles não se reencontram mais.

Quem de nós, aqui presentes, não tem, dentro de si, a lembrança de alguém de quem possa perguntar-se: "... onde andará ?..."

Não é que o homem não deseje rever antigos companheiros, antigos comandados e comandantes: apenas o ritmo da vida da sociedade moderna torna mais difícil uma pausa para gratificar o coração.

É isso, precisamente, que nós decidimos fazer: abrir tempo na luta para um congraçamento com os antigos Diretores-Gerais desta Casa. Sabemos que foi difícil para eles, homens de elevadas responsabilidades, de renome nacional e internacional, fazer uma parada em suas atividades, para estarem conosco neste instante. E isto nos emociona sobremodo.

Eles aqui estão, para que o DASP possa revê-los e, ao ensejo da comemoração do seu 35.º ano de fundação, testemunhar-lhes seu reconhecimento pelo muito com que colaboraram nesta obra de que tanto se orgulha a Administração Pública Brasileira. Esse congraçamento só poderia dar-se em torno daquele que tornou possível a existência desta Casa, aquele que — árvore boa, deu bom fruto; aquele que, por espírito cívico, usou de seu prestígio profissional e pessoal para servir melhor ao Brasil e, nos idos de 1938, erigiu o DASP, o patriarca — DR. LUIZ SIMÕES LOPES.

Desde o fundador até o que precedeu o que lhes fala, todos aqui depuseram uma parte de suas vidas. E quando dizemos vida, queremos dizer inteligência, preocupação, trabalho, devotamento, esperança, amor.

Esta parcela de vida que aqui deixaram vive ainda entre nós e, a cada dia, eles estão presentes, não apenas sob a forma de uma imagem fotográfica mas, principalmente, nas idéias que introduziram ou aperfeiçoaram, nas inúmeras vitórias que a Casa, sob a liderança de cada um e apoiada nos seus funcionários, conquistou ao longo de sua história.

É certo que dificuldades e incompREENsões, vez por outra, se levantaram nesse caminho. Mas, vencidas, constituíram-se elementos de solidificação. E, ao final, somadas em experiência, sedimentaram a ação que, desde 1938, como a idealizou o seu fundador, ela vem desenvolvendo no sentido de um Serviço PÚBLICO sempre melhor. Porque, testemunho de amor ao Brasil, não há perigos externos que a ameacem: eles a enriquecem, renovam e fortalecem."



POLÍTICA DE PESSOAL
PARA O DESENVOLVIMENTO

EM TORNO DO AVIGORAMENTO
DOS MODERNOS EXECUTIVOS

ORIGEM, CONCEITUAÇÃO E
TRATAMENTO FISCAL DAS SOCIEDADES
COOPERATIVAS

ASPECTOS DO CONTROLE ADMINISTRATIVO
SOBRE OS TERRITÓRIOS FEDERAIS

NOVAS TÉCNICAS DO ORÇAMENTO
PÚBLICO

O BANCO DE DADOS
E O PLANO NACIONAL
DE ESTATÍSTICAS BÁSICAS

TELECOMUNICAÇÕES POR SATÉLITE

OS GABINETES CIVIS
NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

ÓRGÃO AUTÔNOMO

DIREITO E JUSTIÇA

AS FORMULAÇÕES
— FONTE DO DIREITO ADMINISTRATIVO

DIÁRIO OFICIAL DA
UNIÃO, UMA HIPÓTESE MAIOR

Política de Pessoal Para o Desenvolvimento *

Glauco Lessa de Abreu e Silva

Diretor-Geral do DASP

Objetivo-síntese da ação do Governo, expresso no Plano Nacional de Desenvolvimento, é "colocar o Brasil, no espaço de uma geração, na categoria das nações desenvolvidas".

Esse objetivo há de alcançar-se mercê de modelo nacional, próprio, que importa tanto na criação de economia moderna, competitiva e dinâmica como na realização de democracia econômica, social, racial e política, segundo os sentimentos nacionais.

Procura-se, assim, imprimir à vida brasileira o ritmo necessário de atualização tecnológica e de aplicação racional e programada de recursos materiais e humanos, para o estabelecimento de processo competitivo ao nível econômico e integrativo ao nível social, o primeiro assegurando índices satisfatórios de eficiência nos setores de produção e o segundo harmonizando governo e empresários, empresários e trabalhadores, regiões desenvolvidas e regiões em desenvolvimento.

O Homem, entretanto, não sendo mero espectador desse processo, mas, pelo contrário, protagonista dele, precisa ser preparado para desempenhar o seu papel, uma vez que, em nossa civilização, o desenvolvimento está condicionado à aplicação do conhecimento, isto é, verifica-se em bases tecnológicas.

Por tudo isso uma política de aproveitamento dos recursos humanos como fator de produção e de consumo inseriu-se entre

* Conferência pronunciada na Academia Nacional de Polícia, durante o V Curso Superior de Polícia, a convite do Departamento de Polícia Federal, do Ministério da Justiça.

as metas e bases da ação governamental para sustentar, permanentemente, a expansão industrial e comercial já alcançada.

Daí por que se procura integrar juventude, intelectuais, profissionais de todas as atividades, servidores públicos e demais categorias sociais na construção do Brasil que todos desejamos, de modo a auferir em grau máximo o rendimento do capital humano nacional.

Pragmatizando esta decisão, a Educação em todos os níveis e em todos os campos constitui preocupação constante, pois é através dela que se obtém a necessária incorporação e atualização de conhecimentos e a modernização de métodos de trabalho, capazes de manter o progresso no grau de aceleração desejável. Não só educação em todos os níveis e em todos os campos, mas também reeducação, porque o País não necessita apenas de educar, senão igualmente de reeducar; de maneira que os destinatários desse cuidado governamental não são exclusivamente os que se vão iniciar ou estão se iniciando nas atividades de produção de bens ou serviços públicos ou não, mas também aqueles que, já se encontrando no exercício delas, poderão, através de treinamento especial, melhorar seu desempenho, elevando os níveis de rendimento do seu trabalho não só para si próprios como para a coletividade. E o Governo não se limita a incentivar, mas patrocina diretamente atividades educacionais, como o Programa Nacional de Treinamento de Executivos e o Programa Intensivo de Preparação da Mão-de-Obra.

Nítida demonstração de que a escassez de capital financeiro e, consequentemente, de capital físico, já não é fator restritivo do desenvolvimento é representada pelas medidas recentemente adotadas na área econômica, tendentes a diminuir o influxo de recursos do Exterior, limitando a sua oferta. Se a situação já permite que procuremos manter esse influxo sob controle é porque o fator a ser ativado no sistema é o capital humano, isto é, o valor produtivo do cidadão, adquirido pela educação escolar ou profissional, pela experiência de desempenho e pelo conhecimento de questões brasileiras.

Essa capacitação em nível ótimo do capital humano importa na permanente atualização de métodos e processos, de modo a promover sua adequação sistemática às necessidades de produção, e assim, permitir o aproveitamento integral das potencia-

lidades de desenvolvimento em todos os campos de atividade e em todas as regiões do País.

Tal aproveitamento será apoiado pelo Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, no qual se define a política nacional nesse importante setor, em que se abrem para o Homem de nossa época desafios cada vez mais sérios e que, por outro lado, é vital para a obtenção de melhores condições de vida. Os investimentos nesse campo serão da ordem de 10% do Orçamento em 1974 e representam mais que o total investido pela ONU nos países em desenvolvimento, relativamente às áreas tecnológicas e de pesquisa científica.

É justamente para dar ao avanço tecnológico sobre a sociedade moderna um sentido humanista que o treinamento se constitui condicionante do futuro do País: o crescimento demográfico, a necessidade de ampliar a produção de alimentos, o desemprego, o próprio progresso tecnológico em si, a urbanização, a poluição ambiental, os valores em mudança na sociedade exigem a cada passo do Administrador Público e do empresariado em geral ajustamento de conhecimentos e criatividade, de modo a minimizar os efeitos dessas pressões sobre o indivíduo, aplicando a cada situação os conhecimentos disponíveis mais recentes, no seu significado mais positivo para o homem.

Na área específica da Administração Pública, a dinâmica do processo desenvolvimentista requer das instituições elevada capacidade de atendimento a exigências as mais cambiantes, diversificadas e complexas. Daí por que se implanta uma ampla e total reforma administrativa que, baseando a ação do administrador nos princípios fundamentais de planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle, dê à máquina burocrática a energia necessária ao acompanhamento das necessidades operacionais e técnicas que lhe são inerentes. A ação administrativa entrou, assim, num compasso de planejamento em programas plurianuais gerais, setoriais e regionais, apoiados em orçamentos-programa, com execução totalmente coordenada nos diversos níveis administrativos, todos eles, no exercício de suas atribuições, investidos e exercitantes de sua parcela de responsabilidade, controladores dos órgãos sob sua subordinação e submetidos, por seu turno, ao controle de seus subordinantes, dentro da modalidade sistêmica de operação, em cada área de atividades.

Tal modelo administrativo —, podemos testemunhar à vista do que vem ocorrendo na área de Administração de Pessoal —, está conscientizando as chefias setoriais e regionais, agora efetivamente participantes, autônomas e responsáveis.

Na verdade, o Sistema de Pessoal Civil, coordenado por uma Comissão constituída do dirigente do órgão central — seu presidente nato — e dos dirigentes dos órgãos setoriais, além de um representante do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, tem proporcionado ao governo a identificação de aspectos do problema de Administração de Pessoal que só esse contato direto com os fatos através dos Diretores da especialidade em todas as áreas da Administração possibilitaria. E conhecer um problema, conhecê-lo bem, é fator primordial no encaminhamento de soluções acertadas.

Estabeleceu-se através da modalidade sistêmica de operação a atuação integrada da Administração e o embasamento realista para a resolução da problemática de cada setor, uma vez que da busca de soluções participa diretamente o responsável pela área a ser tratada.

Verdade, porém, que semelhante sistema de operação accentua ainda mais a qualificação do elemento humano como requisito essencial para o êxito dos empreendimentos programados.

É sabido, entretanto, que, para motivar o funcionário e mantê-lo participante, todas as atividades básicas da Administração de Pessoal devem ser acionadas; desde o recrutamento e a seleção, para atrair e aproveitar os melhores, passando pelo treinamento, o aperfeiçoamento, até a remuneração e os estímulos funcionais para conservá-los a serviço da Administração Pública.

Atenta a esse fato, a Revolução de 64 fixou, no próprio ato de diretrizes para a Reforma Administrativa, as linhas mestras de sua política de pessoal, voltada marcadamente para a valorização e dignificação da função pública, e o aumento da produtividade, mediante o estabelecimento da profissionalização, o fortalecimento do sistema do mérito, a avaliação realista de cargos e a constituição de quadros dirigentes, por meio de formação e aperfeiçoamento de administradores. Previu, ainda, a criação de um órgão exclusivamente destinado ao recrutamento, seleção e aperfeiçoamento de pessoal para as mais altas funções de assessoramento à Administração Civil.

A aplicação prática desses princípios teve início com a promulgação das diretrizes para o novo Plano de Classificação de Cargos, após aprofundados estudos realizados por técnicos altamente capacitados, integrantes do próprio Serviço Público e também do setor empresarial, especialmente chamados a essa tarefa pelo Governo, que os designou em Comissão de Reforma.

Dentre essas diretrizes merecem destaque especial, pelo seu aspecto diretamente ligado ao processo desenvolvimentista, a flexibilidade do sistema e o treinamento abrangente.

Com efeito, trata-se de um plano de múltiplas possibilidades de rápida adaptação a novas necessidades ou situações. Inteiramente acionado pelo Poder Executivo nas suas prerrogativas constitucionais, possibilita não só o desdobramento dos Grupos de Categorias Funcionais como a criação de outros Grupos, segundo a necessidade da Administração, e coloca, igualmente, sob a competência do Executivo o estabelecimento de critérios seletivos específicos para cada Grupo, a proposição de níveis de retribuição, a estruturação dos próprios Grupos e a escala de prioridades para a implantação. Do mesmo modo a avaliação de cargos situa-se na esfera executiva e obedece, igualmente, ao princípio da flexibilidade. Assim é que as escadas de retribuição, cuja elaboração se apóia nos princípios definidos para a política salarial, vêm sendo fixadas pela avaliação objetiva da atividade em cogitação, dentro de um relacionamento integrado com todas as demais, porém independentemente de cada uma delas. Isto dará possibilidade de correção de retribuição para ajustamento às flutuações do mercado de trabalho com referência a determinado cargo, sem que haja necessidade de se alterar a retribuição de outro que apenas lhe seja assemelhado.

Essa flexibilidade extrínseca, ademais, não se limita a uma permanente adaptabilidade aos programas, senão porque alcança o estabelecimento de melhor ajustamento do funcionário no regime de classificação, permitindo-lhe colocar-se ao nível de sua formação profissional, se isto atender aos interesses da repartição, independentemente das atividades que venha executando. Assim, aquele que durante anos procurou aperfeiçoar-se, galgou nível de escolaridade mais elevado, cursou universidade, porém teve de manter-se, por força de um sistema rígido, em atividades da mesma natureza daquelas em que se iniciara

no Serviço Público, vê agora alargarem-se suas perspectivas, na possibilidade de materialização de suas legítimas aspirações profissionais.

Caracterizando-se como documento aberto, o Plano de Classificação de Cargos poderá dilatar-se ou restringir-se na medida em que as necessidades dos programas assim o indicarem, permanecendo sempre em condições satisfatórias de atendimento aos objetivos da Administração.

Outro aspecto que merece destaque especial é o de sua operacionalidade intrínseca, representada pela fixação de critérios seletivos para o progresso funcional, associados a um sistema de treinamento e qualificação destinado a assegurar a permanente atualização e elevação do nível de eficiência do funcionário.

Com efeito, é o treinamento que, permanentemente articulado com o conteúdo ocupacional dos cargos que estão na linha de ascensão do funcionário, condiciona as etapas de seu progresso funcional e permite-lhe galgar as linhas intermediárias de comando, já então mediante cursos supletivos destinados a dar-lhe capacidade para o exercício dessa atividade específica. Atingida a etapa final da categoria, em nível universitário, o funcionário passará a constituir clientela de outro tipo de treinamento, este em grau de formação para exercício de atividades de assessoramento superior à Administração Civil, a cargo do Centro de Aperfeiçoamento de que se tratará adiante.

Será, assim, um treinamento por objetivos, inteiramente orientado para as finalidades da Administração. A correlação entre os programas de treinamento e as metas da organização é exatamente o que o distingue da educação, de modo genérico: esta se caracteriza pela "transmissão de conhecimento porém sem relação específica com determinado papel, função, organização ou sistema" e nela "transmitir conhecimento, ou melhor ainda, promover a oportunidade de o educando descobrir o conhecimento, pode ser considerado um fim em si mesmo". No treinamento, a transmissão de conhecimentos, habilidades e atitudes deve visar diretamente à melhoria dos padrões de desempenho profissional dentro da organização.

O novo Plano de Treinamento vem sendo elaborado de acordo com uma estratégia apoiada, basicamente, nos seguintes princípios:

- correlação funcional com o cargo ocupado pelo funcionário, de modo a promover seu perfeito ajustamento às tarefas que lhe compete executar, reforçando o princípio da profissionalização;
- acoplamento com os programas do Plano Nacional de Desenvolvimento, a fim de atender, com tratamento preferencial, às áreas e às atividades prioritárias em razão das metas ali estabelecidas;
- integração ao recrutamento e à seleção, dentro da modalidade sistêmica de operação;
- aproveitamento dos recursos educacionais existentes no País, através de contrato, pela repartição interessada e dentro de suas disponibilidades orçamentárias, com Instituições públicas ou particulares integrantes da rede educacional, que será, deste modo, incorporada ao instrumental do Treinamento do Pessoal Civil, ampliando-se a capacidade e reduzindo-lhe o custo. Trata-se de aproveitamento de experiência já avaliada, aplicável notadamente nas áreas de pesquisa, tecnologia e formação de pessoal técnico especializado, quer de nível superior, quer de nível médio.

O Treinamento se constituirá em prolongamento do critério do mérito, que acompanhará toda a trajetória do funcionário, caracterizando, para este, um sistema altamente democrático, que lhe permitirá colocar-se ao nível de sua real capacidade na hierarquia da repartição, e, para a Administração, a garantia de constituição de equipes sempre as melhores.

A instituição de treinamento avançado criado pelo Decreto-lei n.º 200/67, destinado a recrutar e preparar pessoal para a direção e assessoramento superiores do Serviço Público Civil, tarefa ali distribuída ao Centro de Aperfeiçoamento, mereceu destaque na Mensagem do Excelentíssimo Senhor Presidente da República ao Congresso Nacional, no início deste ano, e tomou forma definida com o respectivo projeto arquitetônico cujas obras já se encontram em pleno desenvolvimento.

A conclusão da primeira fase do aludido projeto, prevista para o próximo ano, já permitirá que o Centro entre em operação com um contingente de duzentos treinandos em regime residencial.

Numa área de quatrocentos mil metros quadrados, o plano da Instituição se divide em quatro grandes setores, a saber: o de ensino, o comunitário, o residencial e o de serviços gerais. Tais setores, embora intimamente relacionados no esquema da comunidade, operam de modo autônomo, dada à natureza, as características e as finalidades específicas de cada um.

O método de ensino, o regime disciplinar e o plano de trabalho e de vida social a serem adotados no CENDAP visarão, acima de tudo, a criar uma consciência comum relativamente a diretrizes, doutrina, objetivos e programas de Governo e Administração no grupo dos que, submetidos a treinamento na Instituição, venham a compor a reserva de valores humanos recrutáveis para a direção e o assessoramento superiores, com o que se eliminará, a curto prazo, o amadorismo e a improvisação nesse campo.

Essa política de qualificação dos recursos humanos como meio de motivar o funcionário, integrá-lo ao processo, melhorar seus níveis de eficiência, mantê-lo a serviço da Administração Pública e, através de seu desempenho, alcançar os objetivos nacionais de desenvolvimento e integração social, evoluirá em bases científicas, com o ingresso do órgão central do Sistema de Pessoal Civil no campo da pesquisa aplicada. É o que se cuida de fazer, após identificar a necessidade de montagem de mecanismo capaz de investigar e propor fórmulas alternativas para resolver as inúmeras questões com que se defrontam hoje os escalões superiores da Administração Civil. A política de pessoal se revestirá, assim, de caráter eminentemente técnico-científico, que é, na verdade, a tônica dos Governos da Revolução e a cuja conta corre o nosso desenvolvimento.

Senhores, como está demonstrado pelos recentes atos emanados dos Poderes Executivo e Legislativo, vem-se concretizando, de 67 a esta parte, uma nova concepção de estruturação de recursos humanos em que a meta é aquela que conduz a todas as outras: a meta é o HOMEM. Porém, na situação especial e única de agente o objeto de mudança a um só tempo, o homem é também instrumento. Assim, é o próprio titular da função pública, em última análise, o responsável pela sua dignificação e valorização, pois é através da atuação concreta e empenhada do funcionário — "sistema circulatório da ação governamental", segundo as palavras do Excelentíssimo Senhor Presidente da República — que o cargo público assume exis-

tência real e atinge a sua finalidade de dar versão concreta aos programas.

Conscientizemos seu significado nesta era em que vivemos: o cargo público, que no Império foi símbolo de "status" social e, na República Velha, de "status" político, será para os brasileiros que têm a honra de viver o momento histórico da arran-cada desenvolvimentista verdadeiro símbolo de civismo, pois dele só advém um tipo de prestígio: o de servir ao Brasil, servindo ao seu povo.

Congratulo-me com o Departamento de Polícia Federal e com esta Academia pela realização de mais um curso Superior de Polícia, visando à preparação e atualização de pessoal para o exercício de elevados postos na estrutura policial, responsável pela segurança nacional interna — um dos pressupostos da auto-sustentação do processo desenvolvimentista —, criadora e mantenedora do clima de ordem e tranqüilidade indispensável à consecução do ideal nacional, que nesta importante fase da nossa história alenta o povo brasileiro na construção de um Brasil ainda maior.



Em Torno do Avigoramento dos Modernos Executivos

Gilberto Freyre

Sociólogo, escritor e professor universitário

Um processo social, tão atuante nos Estados Unidos como na Europa e noutras partes do mundo de hoje, vem, revolucionariamente ou evolucionariamente, fazendo declinar regimes predominantemente parlamentares e, ao mesmo tempo, grandemente dependentes de partidos apenas políticos e de ritos de democracia convencionalmente eleitoral; e fazendo emergir, ou ressurgir, sob coloridos novos, e sob várias formas, um poder ou um executivo político-administrativo como que sociologicamente monarquizado. Estamos diante de executivos limitados, em seu crescente poder, menos pela vontade predominante de maioria parlamentares ou de maioria maciçamente eleitorais, que por outros fatores: um deles, a força, também ascendente, de **elites** de assessores científicos, técnicos, culturais do tipo dos, nos dias do segundo Roosevelt — um dos pioneiros desse novo tipo de poder — denominados “brain trusts” nos Estados Unidos; dos Ministérios de Cultura e do de Informação, do atual tipo francês; dos assessores econômicos que constituem quase ministérios, e até superministérios além dos ministérios apenas políticos, em Repúblicas como a Federal da Alemanha — um dos quais passou, em momento crítico na vida alemã, dessa alta categoria à de líder político; e dos grupos de assessores, peritos em física nuclear e em astronáutica que, na União Soviética de hoje, detêm já notável participação no poder político-militar — ali, desde Lenine, monarquizado em extremo, esse excesso, tendo perdurado intacto até Krutchev — que alguns estudiosos do assunto consideram já superior, sob alguns aspectos, ao do Partido Comunista e ao do chamado Exército Vermelho. Superiores

como força de direção nacional ou imperial, inseparável da do monarca propriamente monárquico, em termos sociológicos, ali tão efetivo: mesmo agora, após Krutchev.

Fique claro que há modernas tendências, por um lado, para uma como que **monarquização** — monarquização como forma sociológica e não como figura ortodoxa de Direito Público — do poder executivo, tanto político como administrativo, e, por outro lado, para a sua **personalização** em chefes, carismático ou não, mas sempre pessoais, no exercício desse poder. Poder que os seus detentores exercem, identificando suas personalidades com a função e com o essencial das constantes e das aspirações da gente a que serve. Isto sem excluir-se a intelectualização e a tecnização de parte do mesmo poder, através de assessoramentos de crescente importância que, aliás, se façam sentir não só junto aos executivos assim dinamizados como junto a legislativos e judiciários igualmente necessitados de uma mais ampla informática.

O que se verifica, porém, é que esse assessoramento, através dos orientadores e consultores de maior ou menor influência junto a esses chefes, "monarquizados", de modernos executivos, fazendo-se sentir em assuntos científicos e técnicos de governo, de administração, de diplomacia — assuntos relacionados principalmente com o desenvolvimento e a segurança nacionais — empalidece distinções, outrora tão vivas, entre categorias políticas e não-políticas de poder. Se não destroem no poder político o que nele é essencialmente político, como poder decisivo e, portanto, máximo — o poder decisivo que tende a ser, agora, em alguns países, sob aspecto sociologicamente monarquizado, além de personalizado, em vez de palidamente subordinado ao legislativo e de cíntezentamente impessoal, tendem também a moderar paradoxalmente esse poder. Não, porém, ao ponto de reduzi-lo a puro poder superburocrático. Pois seu primado como poder de decisão é parte de sua como que monarquização.

Já vários políticos modernos, detentores de funções executivas, vêm agindo de acordo com assessores; intelectuais que representassem um novo poder, moderador ou orientador ou esclarecedor do apenas político. André Malraux, por exemplo, em suas relações com De Gaulle, que sirva de exemplo recente. Ao tomarem decisões aparentemente só políticas, ou só econômicas ou só intelectuais, mas na verdade, algumas delas, além

de políticas ou politicoeconômicas ou politicomilitares ou politicoadministrativas, complexamente socioculturais, vários políticos modernos têm se valido de informes, orientações e inspirações de superassessores: de vários e não de um só. O Premier Harold Wilson — também ele, durante algum tempo, um a seu modo chefe "monárquico", ainda que Trabalhista, do Reino Unido, havendo quem considere um moderno Premier britânico, com o declínio do poder do Parlamento na Grã-Bretanha, relativamente mais "monárquico", no exercício de suas funções de chefia, do que o Presidente dos Estados Unidos, com relação ao Congresso — inclusive o Senado — teve a assessorá-lo, com outros homens de ciência, o sábio C. P. Snow, físico e humanista, do mesmo modo que De Gaulle se valeria do já citado Malraux; e na mesma época em que o Presidente Johnson, dos Estados Unidos, firmava-se, para sua política internacional, principalmente em orientações e informes de outro intelectual de grande porte, Walt Whitman Rostov, de quem é sucessor o Professor Henry Kissinger, já agora Secretário de Estado.

Todas estas modernas expressões de executivos vigorosos, assessorados, orientados, esclarecidos, informados por intelectuais — cientistas, sábios, técnicos e até escritores (o caso de Malraux) — de alto porte, se apresentam cada vez mais semelhantes, umas às outras, pela sua maneira de serem os chefes, chefes de Estado, de feitio sociologicamente monárquico, moderados no seu poder pela influência daqueles superassessores que, junto a tais "monarcas", representam o poder da inteligência, da ciência, do saber de crescente importância na transição do que no mundo de hoje é apenas moderno para o pósmoderno. Apenas — e este apenas é importante — maior e mais atuante é o corretivo a qualquer tendência, entre os modernos chefes de Estado, ao cesarismo clássico, à medida que cresce a importância dos assessores desse tipo superior.

Em países onde as **elites** de consultores são **elites** prestigiosas — exceção feita da Rússia Soviética, onde somente as **elites** de físicos nucleares desfrutam desse prestígio — a participação de pensadores e cientistas sociais no poder político vem se fazendo sentir, junto com a de outros indivíduos superiores pela inteligência e pelo saber, em várias especialidades, de modo a impedir qualquer cesarismo absoluto, da parte do poder apenas político ou somente administrativo. Fenômeno que ocorre na própria União Soviética com a influência atual, sobre seus chefes políticos e militares, de cientistas físicos.

Nada de resvalarmos no simplismo de considerarmos governos excepcionalmente investidos de funções como que monárquicas, na sua maneira sociológica de ser, não simples poderes executivos, mas poderes decisivos, que devessem ser sempre considerados "governos reacionários", isto é, detentores de grande poder político animados do exclusivo objetivo de contrariarem inovações, renovações, mudanças, revoluções. Através de alguns deles é que grandes reformas sociais, das chamadas progressivas e até revolucionárias, têm sido realizadas, ou estão sendo realizadas, em nossa época, para satisfação de populações nacionais numerosas. São populações, essas, nos países em desenvolvimento, bem mais desejosas de tais reformas do que de serem ajustadas a modelos suíços ou escandinavos ou ianques de democracia política em termos idealmente eleitorais ou idealmente parlamentares. Modelos, alguns deles, grandemente prejudicados por aquela corrupção político-administrativa de que o Brasil, com a tradição, que guarda, do poder monárquico no seu sentido literal, tem, nessa tradição, forte reserva contra o perigo de resvalar, sem corretivos, em extremos que degradariam, à sombra do avigoramento dos executivos, sua política e sua administração.

Se o triunfo de um regime que se intitule "progressista" é o "pressuposto para compreender, em extensão considerável, os objetivos de desenvolvimento", tal como hoje se comprehende desenvolvimento — tecnológico, econômico, social — assunto que vem versado numa das páginas do meu recém-aparecido: *Além do Apenas Moderno* — a que se refere o Professor Richard Loewenthal, em recente e notável estudo de Sociologia da Política: as conferências que proferiu em 1962 na Universidade Livre de Berlim e que constam, no original alemão, da obra coletiva **Die Demokratie in Wandler Gesellschaft** (1962) — então temos que admitir a correlação entre os regimes de chefia pessoal e sociologicamente "monárquica", que sejam também atentos aos problemas militares da época que atravessamos — e não liricamente pacifistas por purismo civilista — e o êxito alcançado por esses regimes através de programas nacionais de desenvolvimento em prazo relativamente rápido. Foi o caso, pioneiro, em nossa época, da Turquia; e vem sendo o caso da Iugoslávia, com o Presidente Tito. O caso do próprio Egito, com o Presidente Nasser. O caso do México, com o regime de "partido único", que ali domina. Regimes que seria simplismo classificar de totalitários à maneira dos de Mussolini e de Hitler e mesmo do da União Soviética quando dominada por um Lenine,

por um Stalin, com Krutchev tendo sido antes um tanto "príncipe", no moderno sentido sociológico da expressão, dado por de Jouvenel, do que um puro ditador absoluto. Pois são regimes que correspondem à definição de "principado" que Bertrand de Jouvenel oferece, em ensaio, também notável, de *Sociologia da Política*, aparecido no n.º 4, de 1964, de *Revue Française de Science Politique*, da "monarquia" em sua forma moderna como poder. Poder pessoal, sim, porém regularizado: o tipo de poder estudado em 1961 por Benjamin Akzin, em *Futuribles* e citado por de Jouvenel naquele seu excelente ensaio. Num e noutra — no "principado" e na "monarquia" definidos tão-somente sociologicamente — as **elites** intelectuais, científicas, técnicas, as **elites** de consultores de que se cerca todo "príncipe" moderno que seja sociologicamente príncipe, para delas, **elites** orientadoras, depender, em vários assuntos, até certo ponto, e, em alguns desses assuntos, quase de todo, ou mesmo de todo, são consideradas pelos politicólogos e pelos sociólogos modernos, corretivos ao que poderia tender ao cesarismo clássico entre os modernos chefes de Estado que exercem monárquica e, em alguns casos, pessoalmente — como foram o caso do segundo Roosevelt, nos Estados Unidos, e o de De Gaulle, na França — o poder como "príncipes" no sentido Jouveneliano.

Numa época em que, dos próprios militares de um novo tipo — e sobre militares de um novo tipo já há estudos sociológicos idôneos — mais preocupados com problemas nacionais, alguns se mostram como que receosos de quanto, em presenças militares no trato desses problemas, possa parecer **militarismo** aos olhos de suas comunidades — certo como é que o moderno conceito de segurança, estudado brilhantemente no Brasil pelo Professor Mário Pessoa, é, em parte considerável, extramilitar — é preciso que se acentue a crescente superação, em vários setores, da antítese militarismo-civilismo. O Plano Marshall foi bem a primeira grande evidência dessa superação. O governo De Gaulle, na França, foi outra. A intervenção das Forças Armadas em 1964 na vida política do Brasil foi — ou está sendo — ainda outra.

A expressão criada por Hugh Seton-Watson, no livro *Neither War nor Peace* — Seton-Watson é também autor do excelente estudo "Twentieth Century Revolutions", publicado em 1951, no *Political Quarterly*, XXII/3 — para caracterizar um novo tipo de militar que circunstâncias especialíssimas de uma época, para ele, nem de paz, nem de guerra, porém mista, como é a

nossa, tornou necessário, em vários países, é significativa, embora para alguns de nós, não de todo satisfatória: "intelectuais em uniforme". Seriam intelectuais no sentido, não de serem literatos ou beletristas, acadêmicos ou eruditos só de gabinete, mas expressões daquela inteligência analítica, daquela imaginação científica, daqueles saberes mais concretos do que abstratos, que precisam, atualmente mais do que nunca, de estarem a serviço da direção das forças militares de uma nação ou de um conjunto de nações nas áreas em que essa direção deixa de corresponder ao controle de simples — se é que podem ser considerados simples — recursos tecnológicos de segurança nacional ou supranacional pelas armas para se relacionarem com aspectos outros — econômicos, sociais, culturais e não apenas políticos e diplomáticos — daquele tipo novo de segurança. Palavra, essa — segurança — que tem um sentido atualíssimo e, repita-se, em grande parte, extramilitar, a dinamizá-la de tal maneira que é como se fosse uma palavra nascida de novo nos nossos dias. Não se trata da arcaica segurança, estática e simplesmente militar, mas de outra: dinâmica e complexa. Precisamos, em Sociologia, como noutras ciências modernas, considerar a semântica: os significados novos que estão tomando palavras clássicas. Segurança é uma dessas palavras.

Monarquização destaque-se de novo que é outra. Quando agora se fala em Sociologia da Política, de "monarquização do poder", precisamos nos esquecer do sentido clássico, histórico, substancial, de poder monárquico; e atentarmos apenas na sua forma sociológica. Na sua pura forma sociológica.

A "monarquização do poder" hoje ocorre tanto na Europa como no México, em novas repúblicas africanas e orientais e nos próprios Estados Unidos, com o novo sentido que ali se está atribuindo ao poder presidencial. Ocorre — especifique-se — na África, onde as primeiras tentativas de seguirem os novos Estados-nações modelos franceses e britânicos de governo republicano parlamentar por assembléias, através de eleições proclamadas como democráticas, se sucedem experimentos de novos tipos de chefia dos mesmos Estados e todos eles, ou quase todos, sociologicamente monarquizados e personalizados, em vez de despersonalizado o exercício do poder político. Acentue-se, considerando-se a importância da semântica, neste como noutras casos, que é um processo de instauração de tipos de governo estruturalmente novo e não de restauração dos antigos tipos monárquicos tanto nas suas substâncias como nas suas

formas clássicas ligadas a essas substâncias. Trata-se tão-somente de "monarquização do poder" como forma: forma sociológica. Forma sociológica de poder político a serviço da comunidade; sensível às suas necessidades e às suas aspirações; flexível, ágil, por vezes imediata, no atendimento dessas solicitações; sempre atenta a tendências, coletivas ou de subgrupos, dentro de todos nacionais, que inovem com relação a constantes: constantes sempre merecedoras do máximo de atenção da parte de governantes pelo que revelará do que, no *ethos* dos governados, é ânimo, atitude, ou mesmo inércia: daquelas inérncias já há sociólogos que sustentam serem, algumas, valiosas. Mais: é passado do denominado útil que uma nação precisa de valorizar, dele separando o inútil. O que, sendo exato, mostra quanto um conjunto nacional precisa de estar sempre em atitude de auto-análise; de autodescobrimento; de autoredescobrimento; de pesquisa de suas fontes e de suas tendências, de suas aspirações e de suas inclinações. Atitude que precisa de ser não só a dos modernos Executivos como a dos também em processo de dinamização Poderes Legislativo e Judiciário.

O Professor Loewenthal comenta, a propósito dos chamados "intelectuais em uniforme" — para voltarmos a este atualíssimo assunto: a presença do militar intelectualizado no melhor sentido da expressão, nunca no de intelectualismo teórico, abstrato ou aliteratado, nos governos nacionais e em entendimentos transnacionais ou internacionais — que movimentos revolucionários de que têm participado decisivamente esses por ele denominados "intelectuais em uniforme" é que têm, não defendido os chamados interesses estabelecidos, ou o chamado *status quo*, ou as classes intituladas conservadoras, porém derrubado redutos de "parlamentarismo oligárquico" — a expressão é do sociólogo europeu — tendo sido esta, em vários casos, em países islâmicos e latinoamericanos, a forma pela qual têm chegado ao poder movimentos revolucionários de caráter nacionalista "com extremos programas de desenvolvimento". Desenvolvimento ou modernização — inclusive a econômica e socialmente democratizante — como foi, na Turquia, a obra realizada por um movimento revolucionário de que participaram decisivamente elementos militares jovens; e cuja chefia tomou a forma sociológica de poder monarquizado e, ao mesmo tempo, personalizado. Veja-se, sobre o assunto, o estudo de Dankwart A. Ruston, "The Army and the Founding of the Turkish Republic", publicado em *World Politics*, XI/4, 1959.

E já que estamos nos referindo à crescente "monarquização do poder executivo", no Oriente assim como no Ocidente — onde entraram em crise tanto o parlamentarismo britânico, nas suas expressões convencionais, como o francês, acentuando-se dia a dia a tendência, nos próprios Estados Unidos, para o Congresso ser menos assembléia, pura e simples, do que atuante, como poder legislativo, através de comissões técnicas assessoradas, várias delas, por cientistas sociais e não apenas por economistas e juristas; já que estamos também nos referindo à crescente tendência para as populações nacionais de hoje, sobretudo as das áreas denominadas subdesenvolvidas, reclamarem reformas sociais, econômicas, tecnológicas, desinteressando-se da democracia política na sua forma mecanicamente eleitoral, tão suscetível de corrupção por meios plutocráticos ou de degradação por meios demagógicos — é oportuno lembrarmos aos atuais detentores do poder nacional no Brasil as palavras sábias de Dom João VI ao seu filho, o então regente Dom Pedro: "Antes que algum aventureiro, etc".

Antes que a "monarquização" do poder executivo no Brasil venha a se acentuar — sem que implique no desaparecimento de um legislativo também atuante, ao lado de um igualmente vigilante judiciário — por elementos menos idôneos, que se tornem usurpadores desse poder; antes de que as reformas sociais, econômicas, tecnológicas, que ainda nos falta realizar, sejam realizadas por meios menos ajustados às constantes nacionais de **ethos** e de cultura por detentores do poder, a seu modo monarquizados, mas deficientes no assessoramento intelectual, científico, técnico e na vigilância ética de que necessitam; antes de se verificarem essas e outras inconveniências e até desgraças — que os atuais dirigentes brasileiros, colocados em responsabilidades de comando nacional em consequência de um movimento revolucionário de opinião apoiado decisivamente pelas Forças Armadas, como foi o de 31 de março de 1964, as saibam evitar, em momento justo.

A importância que os atuais homens de governo já dispensam a superassessores, a pesquisadores, a analistas da chamada "realidade nacional", sem ter atingido toda a desejável amplitude, revela que o executivo está se avigorando, no Brasil como outros países desenvolvidos e em desenvolvimento, com o corretivo de assessoramentos idôneos a possíveis arbítrios. Situo o Brasil entre aqueles países nos quais à chamada "monarquização do poder" se juntam assessoramentos de alto nível

— de técnicos, de cientistas, de intelectuais especializados em saberes de importância social — capazes de esclarecer e orientar chefes, aos quais é evidente que toca a responsabilidade política das decisões. Decisões, porém, à base de informações, de orientações, de inspirações de assessores que, mestres de vários saberes, sejam colaboradores valiosos dos seus chefes.

Ninguém hoje pensa no que De Gaulle foi como chefe de um moderno tipo sociologicamente monárquico de poder político nacional sem pensar num André Malraux; num Presidente Johnson, sem pensar num Rostov, seu assessor genial; num Premier Wilson — por algum tempo Premier Trabalhista do Reino Unido — sem pensar em C. P. Snow; no atual Presidente dos Estados Unidos, sem pensar em Henry Kissinger. E, com relação aos três últimos Presidentes monarquizados, entre nós, num Roberto Campos, num Delfim Neto, num Mario Gibson Barboza. Isto para recordarmos apenas os mais conhecidos ou os mais eminentes desses assessores: esquecendo-nos das muitas "eminences grises"; dos Freis Joses mais cinzentos; dos sábios que silenciosamente, obscuramente, fornecem a "monarcas" modernos os elementos de decisão sobre os quais eles vêm agindo, não arbitrariamente, porém, quanto possível, objetivamente e, em alguns casos, até cientificamente — embora certas intuições nunca sejam desprezíveis quando vêm do mais profundo de vivências nacionais através, em alguns casos, de puros ou quase puros poetas ou artistas capazes de interpretações geniais do que é nacional num Estado-Nação. Para agirem não demagogicamente e sim, no melhor sentido da expressão, democraticamente, isto é, considerando sempre os interesses gerais da população e recolhendo-se, dessa população, sugestões à base de várias experiências ou situações de grupos ou subgrupos, dentre os que constituem o conjunto nacional, os modernos chefes de executivos nacionais precisam de assessores deste tipo especialíssimo: os que lhes tragam informações desse gênero das próprias fontes folclóricas. Informes e sugestões.

Pois eles precisam de sugestões que se façam sentir, não sob a simples pressão, junto a eles, homem governo, de ideologias ou de programas por mais merecedores de atenção, de partidos apenas políticos; nem sob o clamor de multidões dirigidas por agitadores apenas retóricos; nem sob imposições de órgãos de imprensa a serviço, por vezes, de grupos econômicos ou expressões de interesses privados contrários, — em

alguns casos — aos gerais, mas que procedam de energias e de atividades nacionais que ultrapassem paixões ou interesses perturbadores dos interesses gerais e que, mesmo quando de origens modestas, precisam de ser ouvidas e, por vezes, consideradas. Trata-se de um processo eminentemente democrático de ligação de um moderno poder monarquizado com a comunidade nacional a que procure servir: comunidade constituída por grupos e subgrupos os mais diversos merecedores de ser ouvidos.

O Estado moderno, em que o poder seja sociologicamente monárquico, está, por isto mesmo, antes obrigado que desobrigado da responsabilidade de comunicar-se constantemente, por todos os meios atuais de informação, — aqui entra a importância da informática, em geral, quer das pesquisas psicosociais, sócioeconómicas, socioculturais, históricosociais, antropológicas, folclóricas, em particular — com os governados. O moderno chefe sociologicamente monarquizado de Estado não é apenas um chefe constantemente a informar-se sobre os governados. Ele é também importantíssimo como um superinformante; como um transmissor máximo de informações de interesse nacional; como um orientador da população nacional à base de informações idôneas, honestas, exatas.

Uma das revoluções modernas tecnológicas de maior repercussão sociológica e psicológica no setor das relações entre governos e governados é precisamente esta: a que torna o chefe de governo uma figura deficiente ou inatural se lhe faltam ânimo e qualidades de superinformante da comunidade que governa. O moderno chefe de governo, queira ou não queira, precisa de se dispor a realizar, até certo ponto, o dito atribuído ao rei francês: "L'Etat c'est moi". Ele precisa de se fazer ouvir, em momentos justos, nos rádios, de ser fotografado nos jornais e nas revistas, de aparecer nas televisões, como a encarnação mesma do Estado que chefia. É o que esperam dele os modernos governados, seja na Europa, seja na África, seja nos Estados Unidos, seja no Oriente, seja na América do Sul ou na do Norte. É certo que na União Soviética faz-se atualmente sério esforço — parece que não de todo bem sucedido — no sentido de contrariar-se essa tendência e de impedir-se a idealização, pelo seu povo, tradicionalmente inclinado a canonicizar os líderes a que mais se afeiçoa, de um novo Pedro o Grande ou de um novo Lenine ou de um novo Stalin ou de um novo Krutchev. O governo seria cínicamente burocrático ao

mesmo tempo que secretamente supraditatorial; e nada — é a teoria neosoviética que o diz — personalizado. Será vitorioso esse esforço contra o pendor russo para o chamado "culto do herói" sob forma quase devocional ou mística? Provavelmente não. De qualquer modo é um experimento político-sociológico demasiadamente novo para ter validade científicamente sociológica ou política: uma espécie de remédio novo, daqueles que os médicos se recusam a consagrar enquanto os resultados práticos de sua aplicação não se afirmem por um prazo científicamente válido. Prazo — reconheça-se — difícil de ser determinado, tratando-se de experimentos que não são de laboratório mas de céu aberto.

Como difícil de ser previsto de modo exato, no plano científico, é o tipo de indivíduo que, sem ser precisamente carismático, corresponda, para o exercício de poder monarquizado, ao que do detentor de um poder assim forte espera a maioria da sua gente. De Gaulle parece ter chegado a satisfazer essa expectativa da parte dos franceses modernos: da maioria deles. A gente britânica, desde Winston Churchill, se mostra um tanto desencantada de governantes capazes de ser líderes monarquizados — no sentido sociológico — no exercício das funções de Primeiro Ministro de Sua Majestade, sem deixarem de todo de parecer ortodoxamente parlamentares. Entretanto, a atual crise britânica está sendo, ao que parece, vencida, pela sua nova liderança que sendo Conservadora tem, muito britanicamente, qualquer coisa de vanguardista.

Há fisionomias de todo não-monárquicas do ponto de vista da forma sociológica de detenção do poder por um indivíduo: forma hoje ressurgente de governo — quer de Estado, quer de empresas, de institutos, de universidades: quer na Europa, quer noutras partes do mundo. Parece ter sido esta a grande deficiência de Sir Stafford Cripps, quando Primeiro Ministro do Reino, em situação de ter alcançado grandes vitórias para a causa Trabalhista encarnada num "Welfare State" cuja mística substituísse a do então em crise Império Britânico. Faltou-lhe, entretanto, a ação e vigor sociologicamente monárquico como à personalidade lhe faltou carisma. O carisma não é, entretanto, para ser considerado essencial ao moderno chefe de executivo vigoroso. Konrad Adenauer não o possuía e foi um chefe de executivo político de um tipo eficientemente renovador.

O poder sociologicamente monárquico, quer seja na direção de Estado, quer de instituição outra, complexa — como igrejas, universidades, institutos — exige — acentue-se mais uma vez — um maior uso pelos detentores do poder político ou institucional, em modernas sociedades ou organizações, dos meios mais avançados de informação — de informática até — e de comunicação com o público. Exige — repita-se — dos como que monarcas que, através de televisões, rádios, fotografias, inspirem, em momentos — repita-se — justos, às populações ou aos grupos sob seu comando, o máximo de confiança. Isto, sobretudo: confiança.

Mas o que eles, modernos chefes de Estado sociologicamente monárquicos, dizem para o público precisa de conter orientações e inspirações — acentue-se, além de informes, que lhe venham, em parte, de assessores suficientemente idôneos, entre os quais pensadores e cientistas sociais. Um dos modernos destinos de quantos se preparam em Ciências Sociais é o de assessores e consultores, de detentores do poder político ou de equivalente do poder político. É preciso que haja articulação entre os dois: os chefes que inspirem confiança e aqueles assessores e consultores, em assuntos sociais, em assuntos físicos, em assuntos técnicos de várias espécies, que sendo assessores, consultores, orientadores da confiança de seus chefes, sejam também homens de pensamento, de imaginação criadora e de estudo nos quais os demais possam confiar: confiar na sua ciência, no seu saber, na sua filosofia, na sua poesia, até, de colaboradores essenciais de chefes nacionais capazes de ser executivos ao mesmo tempo revolucionários e conservadores. Monarcas aos quais não falte aquele equilíbrio, aquela sabedoria de contemporização, aquele senso de oportunidade, aquele misto de suavidade e de energia dos dirigentes verdadeiramente capazes de dirigir repúblicas, enriquecidos pelo saber e pela inteligência dos assessores.

Numa época de superpotências dirigidas por superpotentes executivos, com o auxílio de supertécnicas, seria ingenuidade que Estados-Nações a caminho da condição de potências, como é o Brasil de hoje se deixassem desviar de seus destinos, fazendo-se frouxas, incertas e ingênuas democracias eleitorais e parlamentares de um tipo convencionalmente arcaico — pois os legislativos estão em fase de transformação — numa repulsa inoportuna aos executivos vigorosos nas suas atuações e realizações de caráter quer político, quer administrativo, além é

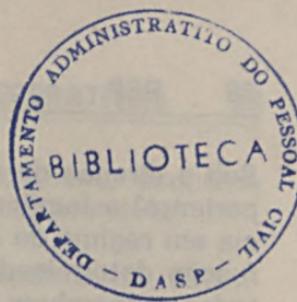
claro, de asperamente honestos: de intolerantes, de negocistas e de negociatas; de fechados à advocacia administrativa, seja qual for o seu aspecto ou o seu disfarce. E que, com o auxílio de intelectuais, cientistas, técnicos, sejam governos e administrações assessoradas por grandes inteligências.

Um paradoxo do processo revolucionário que atualmente nos envolve e que traz até nós o futuro ou a ele nos leva de modo por vezes aparentemente mágico é que as aparentes potências conservadoras são hoje aquelas de onde estão a emergir algumas das idéias de reorganização administrativa e de relações do Estado com economias, mais revolucionárias. A intelectualização dos serviços públicos na França, através da Escola de Administração Nacional — rival agora da Escola Normal Superior, da Politécnica e da Sorbonne — é revolucionária. Revolucionária é a intelectualização das direções das Forças Armadas nos Estados Unidos que desde Marshall, Ministro das Relações Exteriores, colaboraram extramilitarmente com a orientação da política internacional seguida pelos Presidentes da Grande República. Situação a que se assemelha, no essencial, a da participação de militares, no Brasil, em postos de responsabilidade nacional extramilitar.

As aparentes potências revolucionárias como a União Soviética e como, até certo ponto, a China Comunista, de tão empenhadas em se consolidarem como potências militares e industriais, rivais das nações mais antigas nesses primados, mostram-se, paradoxalmente, conservadoras e até, por vezes, reacionárias em seus sistemas administrativos; e nas relações dos seus tipos de Estado totalitário com as populações e, dentro das populações nacionais, com os próprios operariados. Ao **ethos** do brasileiro parecem repugnantes as formas rigidamente totalitárias de governo. Mas não lhe repugna, segundo boas evidências, um presidencialismo que permita à nação em desenvolvimento enfrentar de modo incisivo problemas de transição social, com esse poder político executivo apto a intervir, em momentos justos, contra abusos de poderes econômicos e a favor da gente menos capaz de defender-se dessa espécie de abusos, quer quando subnacionais, quer quando antinacionais. Pois não se acha à vista do futurólogo um mundo organizado de tal modo sobre bases internacionais ou de tal maneira em correspondência com idéias supranacionais que a sociedade brasileira possa dar-se ao luxo de deixar de pensar em termos nacionais de economia, de política, de cultura.

Note-se que, além dos líderes políticos, empresários, industriais, líderes operários, líderes religiosos vêm sendo, entre nós, crescentemente intelectualizados, sem que a sua intelectualização signifique seu distanciamento de problemas concretos e de realidades imediatas. Essa intelectualização de atividades denominadas práticas é provável que, no Brasil, se acentre nos próximos decênios. Estamos vivendo dias de intensas expressões, em vários setores, de um processo revolucionário de transição cuja intensidade e cuja extensão se apresentam acompanhadas de grandes e rápidas mudanças de caráter não só sociocultural como psicosocial e psicocultural, em consequência de aplicações de ciência à tecnologia e da tecnologia à vida. Vários os exemplos: a automatização, o aumento de média de vida, o aumento de tempo livre. O lazer com seu desafio à imaginação dos novos líderes do Brasil como de outros países em desenvolvimento.

São formas novas de vivência e de convivência brasileiras à espera de novos motivos de vida que, juntando-se a alguns dos antigos, terão que vir, não de técnicos nem sequer de cientistas apenas mas também dos pensadores, dos poetas, dos místicos, dos artistas, dos intelectuais de tipo menos realista; e também da atualização de heranças coletivas, mágicas, míticas, religiosas, guardadas pelos rústicos. Caminhamos para uma crescente intelectualização, direta e através de assessores, de lideranças que sejam renovadoras, no exercício tanto de funções legislativas e judiciárias, como, principalmente, de executivas. Mas sem que a essa intelectualização venha a faltar a inspiração dessas outras fontes de energia nacional, também elas necessárias ao avigoramento dos executivos com que as nações modernas enfrentam problemas de governo e de administração.



Origem, Conceituação e Tratamento Fiscal das Sociedades Cooperativas

Walmor Franke

Magistrado aposentado da Justiça do Rio Grande do Sul; autor do livro "Direito das Sociedades Cooperativas".

A cooperação, ou seja, a associação que se traduz na união de forças para a realização de um fim comum, é tão antiga como a humanidade. Mais do que isso: o fenômeno cooperativo não se limita à esfera dos agregados humanos. Vamos encontrá-lo no mundo animal e, até mesmo, no reino vegetal.¹

É conhecida a colaboração que se prestam as abelhas na vida das colmeias; as formigas, na organização do formigueiro que, no conceito de Espinas, "é um pensamento único, con quanto difuso". É conhecido o trabalho em comum dos castores e o instinto associativo de animais, como búfalos, renas, cavalos selvagens, etc, os quais, como mostra KROPOTKINE, encontram na cooperação meios de defesa e sobrevivência.²

Nas sociedades humanas, porém, é que a ação cooperativa vai servir de suporte a instituições do mais alto alcance. Formas naturais ou espontâneas de cooperação se nos deparam nos agrupamentos humanos desde a aurora da civilização. Nos povos primitivos a família simples, pequena (pai, mãe, filhos) ou grande, complexa (avós, filhos, netos, bisnetos, sobrinhos, etc.) apresentam-se como organizações sociais em que a vida se processa e desenvolve em formas tipicamente cooperativas.

¹ FÁBIO LUZ FILHO, *Teoria e Prática das Sociedades Cooperativas*, 5.ª ed., págs., 16 e ss.
² KROPOTKINE, *El Apoyo Mutuo Un Fator de La Evolución*, trad. esp., Chile 1939.

Sob a direção de um chefe (pai, avô, o mais velho, o mais experiente) a família, grande ou pequena, provê à sua subsistência em regime de divisão de trabalho, em que cada qual exerce função determinada, cujos proveitos revertem em benefício de todos os membros do grupo.³

Não refoge a essa situação o "oikos" grego, com seus clientes e escravos. Os membros dessa associação — diz o Estagirita — vivem reunidos na mesma habitação. O seu nome é: "Aqueles que fazem as refeições em comum". E com isso sublinha o caráter eminentemente comunitário da família grega.⁴

A inserção do trabalho escravo nos grupos familiares antigos, em verdade não os descaracteriza como formas sociais de tipo cooperativo, embora, no tocante ao escravo, a cooperação nem sempre se exercesse com o caráter natural e espontâneo dos demais membros componentes do grupo. A ausência de maior ou menor espontaneidade na execução das tarefas de interesse comum, no interior de determinadas formas sociais cooperativas, apenas nos revela, à luz da história, que, ontem como hoje, nem sempre essas formas se acham regidas, irresistivelmente, pelo princípio da livre adesão.⁵

No que respeita à posição do escravo nos tempos antigos, não é demais lembrar que "durante cinco a seis séculos, os Romanos trataram com docura os seus escravos, cuja condição, então, via de regra, não se diferenciava daquela dos nossos atuais domésticos;⁶ e na Grécia corria o ditado de que era preferível ser escravo em Atenas do que homem livre nos Estados oligárquicos.⁷

A antiga família romana, vivendo sob as ordens do **pater familias**, era uma organização associativa de caráter eminentemente autárquico, trabalhando todos os membros do grupo para a cobertura das necessidades comuns. Como assinala ilustre professor de direito romano, "é mister, com efeito, conceber

3 FRITZ KRAUSE, *Wirtschaftsleben der Völker*, 1924; RALPH LINTON, *O Homem, Uma Introdução à Antropologia*, trad. de Lavinia Veleno, 5.^a ed., pág. 213; FLORESTAN FERNANDES, *Organização Social dos Tupinambás*, 2.^a ed., págs. 84 e segs.

4 DARESTE, *La Science de Droit en Grèce*, 1893, pág. 218.

5 HANS-JÜRGEN SERAPHIM, "Genossenschaftswesen und wirtschaftliche Grundgestalt" in *Vom Wesen Der Genossenschaften und Ihre steuerliche Behandlung*, 1951, pág. 36 e segs. Ver também "La Collectivisation Des Terres En Allemagne Orientale" in *Bulletin de 1.^a Commission Internationale de Juristes*, n.^o 11, dezembro de 1960, pág. 24 e segs.

6 VAN WETTER, *Pandectes*, vol. V, § 597.

7 WILL DURANT, *História da Civilização*, t. 1.^o, parte 2.^a, pág. 360.

esse **pater familias** como chefe de um agrupamento econômico, destinado a assegurar a subsistência de seus membros".⁸

Com o surgimento da economia de mercado e seu desenvolvimento ulterior, a família antiga perdeu o seu caráter autárquico. Expandiu-se a indústria e o comércio. Multiplicaram-se as profissões.

Em Roma, tal como na Grécia, na Babilônia e no Egito, o estado submeteu certas profissões a uma severa regulamentação. Assim aconteceu com os agricultores, médicos, arquitetos, padeiros, armadores, etc. O caráter dirigista da economia antiga, com larga exploração do trabalho escravo e as amplas intervenções do estado no domínio econômico, não ofereceu condições adequadas para a formação de organizações livres ou contratuais de tipo cooperativo.

É verdade que a história nos dá notícia de associações de ajuda mútua, para o exercício em comum do culto religioso e a prestação de sepultamentos condignos aos membros que falecessem (*collegia funeraticia*). Em Roma, ao tempo do rei Marco Aurélio (121-180) teriam existido organizações (*os collegii Tenuiorum*), as quais, na opinião de Rodbertus, não só visavam a objetivos profissionais, senão também teriam funcionado como modalidade de associações de consumo.⁹

No envolver dos tempos, vamos encontrar comunidades agrárias, em que os grupos familiares, nelas interligados, exploram em regime coletivo determinados tratos de terra. São as "marcas" (*Markgenossenschaften*) do direito alemão; os "montes" do antigo direito espanhol; as "terras comunitárias" (*Allmenden*) da Alemanha, França e Escócia; o "mir" dos agricultores russos.

Não é nosso objetivo deter-nos na análise das peculiaridades dessas diversas formas comunitárias, algumas das quais ainda podem ser encontradas na vida econômica de países modernos.¹⁰ Basta-nos, aqui, assinalar-lhes sua existência histórica, como formas associativas de cooperação humana, executadas sob a disciplina de um regime jurídico de maior ou menor coatividade.

⁸ F. DUMONT. *Droit Romain*, I, pág. 46.

⁹ HELMUT FAUST, *Geschichte der Genossenschaftsbewegung*, 1958, pág. 15.

¹⁰ HELMUT FAUST, op. cit., pág. 19.

2. O desenvolvimento dos aglomerados humanos que se formaram, no começo da idade média, ao redor das fortificações e castelos dos senhores feudais ou na imediação dos conventos e abadias, deu lugar ao nascimento das cidades medievais, onde, em função da crescente produtividade das terras cultivadas, se estabeleceu uma economia de trocas cada vez mais ampla e mais intensa. Surgiram, assim, as primeiras indústrias urbanas, diversificadas, e um comércio em franca expansão, abrangendo múltiplas atividades, inclusive bancárias.

A ausência de um poder público centralizado, capaz de assegurar a livre circulação nas estradas, de par com a resistência oferecida pelos habitantes dos incipientes centros urbanos contra pretensões abusivas dos senhores feudais, determinaram a formação de agrupamentos inspirados na idéia de cooperação e auxílio mútuo. Ao demais disso, desde fins do século X, haviam-se organizado, sob a inspiração da Igreja, associações religiosas, integradas por pessoas de um mesmo ofício e devotadas a um mesmo santo. Essas associações, chamadas confrarias (confraternitates), embora visassem, inicialmente, a fins religiosos e assistenciais, como a fundação de hospitais e socorros a domicílio, constituíram-se, provavelmente, através do tempo, em núcleos de defesa de interesses utilitários e profissionais dos seus associados. Surgiram, dessa forma, as comunidades de mestres ou mestrias, as corporações de ofício, que persistiram, embora com graves distorções, até a vitoriosa implantação da **revolução industrial**.

3. As corporações de ofício, abrangendo na sua organização interna, um mestre, alguns companheiros e um ou dois aprendizes, atuaram, nos seus primórdios, como instituições imbuídas do mais elevado sentido ético, assegurando aos seus integrantes não só o atendimento de necessidades materiais, senão também satisfações de natureza moral e espiritual, traduzidas em festas religiosas, procissões em devoção ao santo da profissão, auxílios pecuniários em caso de doença, pagamento das despesas de sepultamento e pensão à esposa e aos filhos menores do membro falecido.¹¹

Mais tarde, porém, com o triunfo da Realeza, o desenvolvimento do comércio livre, a instalação de indústrias em zonas rurais, foi-se modificando, consideravelmente, a disciplina jurí-

11 JEAN IMBERT, *Historie Économique*, Paris 1965, pág. 167.

dica, moral e econômica das corporações. Elas, que se formaram de início pelo livre consenso de seus membros, passaram a sofrer a intervenção do poder público, que as submeteu a uma regulamentação minudente, exaustiva e, muitas vezes, odiosa. Na França, ofícios eram criados pela autoridade estatal, para serem vendidos como fonte de receita. "As coisas chegaram a tal ponto que, de 1691 a 1709, foram criados quarenta mil (40.000) ofícios, todos vendidos em proveito do tesouro público. "Todas as vezes — dizia PONTCHARTRAIN a LUIZ XIV — que Vossa Majestade cria um ofício, Deus cria um néscio para comprá-lo".¹²

4. O regime das corporações, das regulamentações, dos privilégios, da tributação desordenada, sufocava o livre desenvolvimento do comércio e da indústria, que aspiravam à sua autonomia.

O estado de constrangimento e a situação de odiosas restrições em que então se estiolava a iniciativa privada, com manifestos prejuízos para a nação, encontram-se estereotipados no Edito de TURGOT, de 1776:

"Em quase todas as cidades de nosso reino, o exercício das diferentes artes e ofícios está concentrado nas mãos de um pequeno número de mestres, reunidos em comunidades, que somente elas, com exclusão de todos os outros cidadãos, podem fabricar ou vender os objetos do comércio particular de que detêm o privilégio exclusivo; de sorte que aqueles dos nossos súditos que, por vocação ou por necessidade, se destinam ao exercício das artes e ofícios, não podem executá-los a não ser que adquiram a mestria, à qual não têm acesso senão depois de submetidos a provas tão longas, quanto penosas e supérfluas, e depois de terem satisfeito obrigações e exações multiplicadas, em virtude das quais parte dos fundos de que necessitariam para montar o seu comércio ou sua oficina, ou mesmo para subsistir, foi consumida em pura perda".¹³

Nesse mesmo Edito era proclamado o princípio da liberdade de trabalho, cuja definitiva consagração, entretanto, só se verificou, mais tarde, com a Revolução Francesa. A lei de 2 de março de 1791 aboliu, irrestritamente, na França, as antigas cor-

¹² COQUELIN & GUILLAUMIN, *Dictionnaire de l'Économie Politique*, vol. I, pág. 487.
¹³ COQUELIN & GUILLAUMIN, op. cit., vol. 1.º, pág. 488.

porações de artes e ofícios, permitindo que todos efetassem os negócios que quisessem e exercessem a profissão, a arte ou o ofício de sua livre escolha, observados apenas os regulamentos de polícia.

5. O século XVI já acusara determinadas invenções que melhoraram consideravelmente a eficiência técnica das indústrias da época, reduzindo horas de trabalho e barateando o preço dos produtos. Exemplos: o fuso de roda, movido por um pedal; a máquina de tricotar de WILLIAM LEE, manipulável por um menino de 12 anos; a instalação de grandes fornos para obter a evaporação da água do mar e recolher o sal; a indústria naval, etc. ¹⁴

Antes que na França e na Alemanha tivesse início um processo mais intensivo de industrialização, já na Inglaterra, em fins do século XIX, o capitalismo industrial alcançara extraordinário desenvolvimento.

A **revolução industrial**, inaugurada por novas técnicas no sistema de produção e, principalmente, pelo aproveitamento da máquina a vapor, inventada em 1705 por NEWCOMEN e aperfeiçoada por JAMES WATT, já produzira, no século XVIII, na Inglaterra, crises de superprodução, com perturbações sociais intensas, originadas pelo surgimento de uma classe proletária, constituída de homens rebelados, mal nutridos e mal pagos.

Entre os patrões, lá no alto, dominados pela idéia obsessiva do lucro capitalista, e os operários, lá em baixo, sufocados por longuíssimas jornadas de trabalho, insuficientemente remunerados, vítimas do alcoolismo e de outros vícios, abria-se um abismo intransponível. Rebeliões, greves, saques coletivos a fábricas e destruição de suas instalações, agravavam cada vez mais o problema social.

6. ROBERTO OWEN, um dos precursores da doutrina cooperativista, teve ocasião de verificar, pessoalmente, em suas viagens pelo País de Gales e outras regiões da Inglaterra, as condições infra-humanas em que vivia o operariado da ilha, mergulhado na miséria mais extrema, perdido no abuso de bebidas alcoólicas e na prática de atentados à propriedade, minado pela doença, pela fome e pela dissolução moral.

14 JEAN IMBERT, op. cit., pág. 376.

Da Casa dos Indigentes, de Edimburgo, os donos retiraram, mediante "locação", 500 crianças, entre 5 e 7 anos, as quais passaram a trabalhar nas oficinas, das 6 da manhã às 7 horas da noite.

O jornal "The Lion", numa publicação de 1828, reproduziu o depoimento de um jovem, de nome ROBERT BLINCOE, narrando o que era a vida das "crianças indigentes": — "Os meninos e as meninas, todos com cerca de dez anos, eram surrados noite e dia, não só por ocasião de qualquer falta, senão também para concitá-los a intensificar os seus trabalhos. Em uma fábrica da localidade de LITTON, as crianças se empenhavam em luta com os porcos, na disputa dos restos de alimento nas gamelas. BLINCOE e outros meninos, que com ele trabalhavam nas mesmas oficinas, andavam quase nus e tinham os dentes limados, aparentemente por sadismo dos patrões ou seus prepostos".¹⁵

As novas máquinas, de fácil manejo, permitiam a utilização do trabalho das crianças. E os ínfimos salários que os donos das fábricas pagavam pela mão-de-obra infantil, faziam-na particularmente preferida. Nas minas de carvão trabalhavam menores dos dois sexos ao lado de mulheres casadas, algumas até mesmo grávidas, que ali executavam as suas tarefas em estado de semi-nudez, dado o grande calor imperante no subsolo.¹⁶

Tendo em vista tais circunstâncias, características de uma das épocas em que se afirmava triunfalmente o capitalismo industrial britânico, sob a égide dos princípios da escola de Manchester, não é de admirar que também fosse precisamente na Inglaterra que a palavra "pauperismo" (pauperism), ali nascesse em princípios do século XIX, quando a revolução industrial empolgava o mundo dos negócios, despertando desmedidas ambições de lucro, riqueza e poder.

E não é de admirar, por igual, que neste mesmo período, impressionado com o crescimento explosivo da população proletária, MALTHUS formulasse o princípio da "moral restrita" ou da "contração moral", segundo o qual cada um deverá ajustar seu número de filhos a seus meios de subsistência, o que importa em dizer: "não vos caseis, nem tenhais filhos, se não os puderdes sustentar".¹⁷

¹⁵ HELMUT FAUST, op. cit., pág. 72.

¹⁶ Ibidem, pág. 105.

¹⁷ COQUELIN & GUILLAUMIN, op. cit., vol. II, pág. 392.

Havia, na Inglaterra, um tributo que incidia sobre as propriedades rurais ou sobre o conjunto dos bens, denominado "taxa dos pobres", cuja arrecadação se destinava a atender a população indigente. A distribuição desse tributo aos seus destinatários se fazia, em determinados Condados, na proporção do número de filhos da família assistida. O resultado não se fez esperar: aumentaram as uniões, cresceu a natalidade, agravando cada vez mais o pauperismo reinante.

Ao lado da miséria gerada pela falta de trabalho e pelos baixos salários da população obreira, a fome de lucro era alimentada ainda por toda espécie de fraudes praticadas por comerciantes inescrupulosos, mediante falsificação de pesos e medidas e a adulteração de mercadorias.

FREDERICO ENGELS, no seu livro "A situação da classe operária na Inglaterra", publicado em 1845, assim nos pinta o quadro das burlas que ocorriam nas práticas mercantis da época:

"Manteiga salgada é vendida como fresca, ou mediante cobertura das respectivas porções com manteiga fresca, ou sobrepondo-se a essas porções uma quantidade de manteiga nova, para fins de degustação, vendendo-se, após, a manteiga salgada como se fresca fosse. O açúcar é misturado com arroz socado ou quaisquer produtos baratos, mas vendido, a seguir, a preço de mercado. Os resíduos das saboarias também são misturados a outras substâncias e vendidos como açúcar. O café é moído com adição de chicória e outros artigos de baixo preço e quando se trata de café em grão, a mistura é feita com grãos que com ele se confundem pela forma. O cacau costuma sofrer adições de terra escura e fina, moída com gordura de carneiro, o que, dessa forma, permite seja misturado mais facilmente com o cacau puro. O chá é misturado com folhas de abrunheiro e outras drogas, ou então porções de chá já usadas são submetidas a secagem, tostadas em panelas de cobre quentes, para que assim retomem a cor original e sejam vendidas como frescas. Pimenta é falsificada com pó e cascas moídas; vinho do porto é fabricado com álcool e matérias corantes, pois é notório que na Inglaterra se bebe mais vinho do porto do que se produz em todo o território de Portugal..."

Vamos ficar por aí, pois, além dessas fraudes, outras ainda mereceram as referências de ENGELS. Basta, porém, esse qua-

dro escandaloso das artimanhas da época, para evidenciar a vergonhosa exploração a que estavam sujeitos os consumidores daquele tempo.

7. As primeiras cooperativas de consumo surgiram na Inglaterra precisamente para defender as classes menos afortunadas contra os excessos da exploração capitalista, praticada, de um lado, sob a modalidade de toda sorte de fraudes e adulterações no comércio varejista.

ROBERTO OWEN, embora proprietário de uma próspera indústria de tecidos, não deixou de sentir o drama que então vivia o proletariado urbano. Outros, juntamente com ele, como o médico Dr. KING, também se penalizaram com esse quadro deplorável. As associações de consumo, fundadas na Inglaterra antes da iniciativa vitoriosa dos equídosos pioneiros de Rochdale, visavam todas, sem exceção, a eliminar a intermediação comercial desonesta e abusiva, garantir justos preços a seus associados e assegurar-lhes o fornecimento de mercadorias genuínas, puras, não adulteradas.

A associação de consumo, organizada em 1844, pelos 28 pobres tecelões de Rochdale, em condições de extrema modéstia, pois os produtos oferecidos inicialmente à venda se limitavam a chá, açúcar e café, tornou-se, com o decurso do tempo, um empreendimento econômico vitorioso, abrangendo setores cada vez mais amplos de atividades, inclusive a criação de indústrias, como fábrica de calçados, moinho e oficinas de consertos e reparações, etc.

8. O que distingue a cooperativa de consumo dos pioneiros de Rochdale das sociedades mercantis é o conjunto de princípios normativos que inspiraram a sua constituição e que, com ligeiras variantes, se tornaram clássicos na doutrina do cooperativismo.

Estes princípios, que os pioneiros não formularam de modo expresso, mas que podem ser induzidos da prática de suas operações, são os seguintes:

1. — livre adesão e livre retirada dos sócios;
2. — venda a dinheiro;

3. — cada sócio, um voto;
4. — juros limitados ao capital;
5. — devolução das sobras na proporção das compras efetuadas pelos sócios;—
6. — neutralidade política, racial e religiosa;
7. — fornecimento de mercadorias, exatas no peso e boas na qualidade;
8. — fomento da educação e do ensino, mediante fundação de escolas não só para crianças, senão também para adultos.

Os ideais de proteção, educação e assistência inserem-se, ainda hoje, como realidades efetivas ou potenciais, na vida de todas as organizações cooperativas. Para isso, os seus estatutos costumam prever a formação de recursos adequados que, ao lado de um fundo indivisível, se destinem à concretização daqueles elevados objetivos.

9. Essa preocupação está em consonância com o pensamento fundamental que, historicamente, presidiu a constituição de tais organizações. Como adverte o Dr. ERWIN HASSELMANN,¹⁸ parece indubitável que os probos pioneiros de Rochdale tinham plena consciência de que, com a distribuição de utilidades através do estabelecimento cooperativo, podiam eles melhorar, individualmente, a situação de cada um dos sócios, mas que, tão somente com tais medidas, não lhes seria possível exercer influência decisiva na estruturação da economia nacional. Eles, porém, sonhavam com uma ordem econômica mais justa, em que, sob a égide da liberdade e do respeito à pessoa humana, todos pudessem viver com dignidade, sem os temores e as incertezas do dia de amanhã. Assim, fizeram constar do seu programa "a fabricação de manufaturas para dar trabalho aos membros desempregados ou que sofressem contínua redução de salários". E, além disso, numa visão integral e otimista do sistema social entressenhado, admitiram que, de futuro, a "sociedade procedesse à organização das forças de produção, da distribuição, da educação e do seu próprio governo, constituindo-se em colônia autóctone, na qual se solidarizassem todos os interesses".

18 *Und trug hundertfältige Frucht*, pág. 11 e segs.

10. Enquanto na Inglaterra prosperavam as recém-fundadas cooperativas de consumo, na Alemanha se organizavam, em fins da primeira metade do século XIX, as primeiras cooperativas de crédito, por iniciativa do antigo juiz patrimonial, depois notável político, SCHULZE-DELITZSCH e do burgomestre FREDERICO GUILHERME RAIFFEISEN. Na França, na mesma época, começou, em escala apreciável, a experiência com a fundação de cooperativas de produção, formadas por operários e artesãos, as quais tiveram os seus grandes teóricos e inspiradores em FELIPE JOSÉ BENJAMIM BUCHEZ e LOUIS BLANC.

Todos os teóricos da cooperação e do sistema da ajuda-mútua, assim como os que se propuseram executar a idéia cooperativa por meio de organizações econômicas adequadas, sempre defenderam o princípio de que a realização prática da cooperação não se devia limitar a assegurar aos cooperadores, apenas, condições de bem-estar material, senão, mais do que isso, satisfações de natureza educativa, moral e espiritual. A doutrina do cooperativismo caracteriza-se, por isso, desde as suas primeiras e ainda imprecisas formulações teóricas, como a concretização da solidariedade entre os homens, base de uma estruturação político-social do Estado em que a vida dos cidadãos se desenvolva, em toda a sua plenitude, à sombra do grande lema: "Um por todos e todos por um".

11. As associações econômicas cooperativas, animadas substancialmente desse espírito solidarista, que é hoje da essência dessas organizações, surgiram, na vida prática dos diversos países, sem a preexistência de uma legislação racional e adequada. Também aqui confirmou-se a regra "Ex facto oritur jus". O fato social da criação de tais sociedades precedeu, tanto na Inglaterra como na França e na Alemanha, a sua competente regulamentação legal. O poder público, porém, de regra, em face do conteúdo ético de tais organizações, as encarou com olhar benevolente.

Na França, mediante decreto de 1848, o governo abriu um crédito de três milhões de francos para financiamento das sociedades de cooperação. Na Inglaterra, consoante "bill" de 1850, as sociedades de socorros mútuos, autorizadas a obter para os associados combustíveis, alimentos, vestuário e utensílios domésticos, gozavam da isenção do imposto de registro, assegurando-se-lhes, ademais, em relação às somas pagas por faleci-

mento de seus membros, isenção do imposto de manutenção até o limite de determinada importância.¹⁹

Na Alemanha, as cooperativas de crédito, rurais e urbanas, que a princípio funcionavam, sem personalidade jurídica, como "Sociedades Privadas" ("Privatgesellschaften"), também foram favorecidas com isenções fiscais, na medida em que ali se processou a racionalização do sistema tributário.²⁰

A proteção estatal às sociedades cooperativas, mediante favores tributários, se verifica, ainda hoje, com maior ou menor intensidade, em países de economia altamente desenvolvida como Alemanha, França, Itália, Noruega, Canadá, Estados Unidos.²¹

O Prof. Dr. WILLIAM DANKERS, da Universidade de Minnesota, falando no 4.º Congresso Internacional Cooperativista de Viena, realizado em setembro de 1963, esclareceu que nos Estados Unidos as cooperativas não pagam imposto de renda. "A razão está em que, dada a forma especial da sociedade, a cooperativa não tem reendimentos".²²

Na França, as cooperativas agrícolas são isentas de certo número de tributos, tais como: imposto sobre sociedades, imposto direto sobre as rendas imobiliárias, imposto de prestação de serviços e de valor agregado (T.V.A.), contribuição predial e patente. Na Alemanha, a isenção abrange, observados determinados critérios, o imposto sobre sociedades ("Koerperschaftssteuer") e o imposto sobre o patrimônio ("Vermögenssteuer").²³

12. Se é assim nos países de economia altamente desenvolvida; se ali as sociedades cooperativas, ainda hoje, são estimuladas com benefícios fiscais, que evidentemente não têm, como não podiam ter, caráter discriminatório, mas que encontram precisamente a sua razão de ser na importante função social — econômica, ética, educacional — que essas organizações, pela sua própria natureza, realizam com o reconhecimento

19 COQUELIN § GUILLAUMIN. *op. cit.*, vol. II, págs. 644.

20 Cf. WILFRIED KOSCHORECK, "Geschichte der Steuerprivilegien der Sparkassen und Kreditgenossenschaften", in *Finanzarchiv*, Neue Folge, vol. 28, pág. 256.

21 Cf. Prof. Dr. FRIEDRICH KLEIN, "Das Steuerrecht der Genossenschaften", in *Vom Wesen der Genossenschaften und Ihre steuerliche Behandlung*, ed. sob a direção do Prof. Dr. HANS-JÜRGEN Seraphim, pág. 236.

22 Cf. *Zeitschrift für das gesammte Genossenschaftswesen*, vol. 14, ano 1964, pág. 314.

23 Cf. LANG-WEIDMÜLLER, *Genossenschaftsgesetz*, Berlin, 1965, págs. 19-20.

dos poderes públicos; se tudo isso é certo, pergunta-se: qual o tratamento fiscal que as sociedades cooperativas têm recebido no Brasil?

Tal como se deu na Inglaterra e noutros Estados da Europa, as primeiras cooperativas se organizaram, entre nós, sem a preexistência de uma legislação específica que as submetesse a uma disciplina apropriada, consentânea com a verdadeira natureza jurídica dessas entidades.

O Código Comercial, de 1850, desconheceu a existência de sociedades cooperativas, o que, aliás, se explica, porquanto na época em que o respectivo projeto estava sendo discutido nas duas casas do Parlamento, tanto na Inglaterra, como na França e em outros países, as cooperativas estavam sendo constituídas à sombra do direito comum, enfrentando obstáculos de toda a sorte, empenhadas na luta pela conquista de leis que se amoldassem às peculiaridades de sua estrutura e do seu funcionamento.

Parece que a locução "sociedade cooperativa" ingressou na terminologia da nossa legislação por intermédio do Decreto n.º 796, de 2 de outubro de 1890, assinado pelo Chefe do Governo Provisório, Marechal DEODORO DA FONSECA, autorizando a criação da "Sociedade Cooperativa Militar do Brasil". Nos estatutos sociais dessa entidade encontramos uma disposição de manifesta inspiração rochdaleana: 25% dos "lucros" seriam destinados aos "sócios compradores, repartidamente, em razão das compras" e "8% para empregados, segundo determinação da diretoria, e para construir uma caixa de pensão em benefício dos empregados".

No Rio Grande do Sul foram fundadas, no começo deste século, por iniciativa do padre AMSTAD, benemérito padre jesuíta alemão, as primeiras Caixas Econômicas, tipo RAIFFEISEN, de natureza cooperativa.

Embora funcionando, durante anos, como sociedades de fato, sem personalidade jurídica, pois os seus atos constitutivos foram redigidos em idioma alemão, não há negar que as primeiras Caixas Raiffeisen do Rio Grande do Sul prestaram, desde o início, os mais relevantes serviços à economia da população das zonas rurais em que passaram a funcionar.

13. Com a promulgação da Lei n.º 1.637, de 1907, procurou-se dar, no Brasil, uma disciplina jurídica às cooperativas, caracterizando-as como sociedades de **capital variável**, para o que se tomou por modelo a lei francesa de 1867, considerada, então, na própria França como insuficiente para atender às exigências de estrutura de tais entidades. A lei francesa de 1867 e o diploma pátrio, que nela se inspirou, fizeram absoluto silêncio sobre o princípio fundamental da cooperação societária, em que se exprime, ao vivo, a sua natureza não-capitalística, ou seja, o princípio da distribuição das sobras ou excedentes na proporção das operações que o associado tenha realizado com a sua cooperativa.

A Lei n.º 1.637, de 1907, entretanto, já consagrou uma vantagem fiscal, restrita às cooperativas de crédito agrícola "que se organizassem em pequenas circunscrições rurais, com ou sem capital, sob a responsabilidade pessoal solidária e ilimitada dos associados", isentando-as do imposto de selo para as transações de valor não superior a 1.000\$000 e para seus depósitos.

Já o Decreto n.º 22.239, de 1932, que, por sem dúvida, constituiu diploma notável para a sua época, uma vez que soube consubstanciar com rigor as normas basilares do cooperativismo rochdaleano, ampliou a faixa de isenções fiscais concedidas às sociedades cooperativas. Consagrou-se a isenção do imposto de renda para as cooperativas que não distribuíssem dividendos proporcionalmente ao capital, isentando-se, ao demais, todas as cooperativas sem exceção, do imposto federal de selo, quer no tocante ao capital social, quer em relação a seus atos, contratos, livros de escrituração e documentos.²⁴

O Decreto n.º 22.239, no seu artigo 38, estabelecia que determinadas cooperativas, por ele classificadas como civis, não estariam sujeitas à falência nem à incidência de impostos que recaíssem sobre atividades mercantis. Essa "não-incidência", assim instituída nos termos da lei, entretanto deu margem a numerosas questões judiciais.

Na vigência da Constituição de 1937, cujo artigo 16, n.º XIX, dava à União competência privativa para legislar sobre cooperativas, o Supremo Tribunal, com base nesse dispositivo, consi-

24 Cf. Decreto n.º 22.239, arts. 39 e 40.

derou constitucional a isenção tributária outorgada por lei federal às sociedades cooperativas, ainda que se tratasse de tributo da competência estadual ou municipal.²⁵

Posteriormente, porém, com a superveniência da Constituição de 1946, a Suprema Corte modificou sua jurisprudência, proclamando a inconstitucionalidade do artigo 38 do Decreto federal n.º 22.239, por importar invasão ilegítima, de parte da União, na competência impositiva reservada aos Estados-membros e municípios.

Leis posteriores que revogaram o Decreto n.º 22.239, dando nova regulamentação jurídica às sociedades cooperativas, continuaram a favorecê-las com determinadas isenções fiscais, não só de impostos federais, senão também de estaduais e municipais. A competência da União para instituir isenções de tributos da competência dos Estados-membros e municípios, todavia, sempre sofreu contestação por parte dessas entidades, com apoio, até mesmo, de eminentes mestres do direito cooperativo.²⁶

Os Estados, via de regra, quer por disposição constitucional, quer mediante legislação ordinária, sempre se mostraram inclinados a isentar as cooperativas de certos tributos, inclusive do antigo imposto de vendas e consignações. Assim ocorreu no Estado de São Paulo e no Paraná; e assim aconteceu no Rio Grande do Sul, cuja Constituição de 1947 isentou expressamente, no seu artigo 173, de todos os impostos da esfera estadual as cooperativas de trabalhadores urbanos e de pequenos agricultores.

Cumpre salientar que numerosos municípios também criaram exonerações tributárias em favor de cooperativas sediadas nas respectivas circunscrições.

14. Qual a razão dessa benevolência fiscal em relação às sociedades cooperativas? Qual a razão das isenções que, aqui e ali, lhes têm sido outorgadas?

Não há negar que o fundamento das isenções fiscais concedidas às cooperativas não reside em considerações de puro

²⁵ Cf. Revista Forense, vols. 100/297; 103/92 e 126/451.

²⁶ Cf. ADOLPHO GREDILHA, Teoria e Prática do Cooperativismo, pág. 264.

arbítrio, mas no reconhecimento universal, por parte dos poderes públicos, das elevadas funções sociais assinadas a estas organizações.

A destinação histórica das cooperativas é eliminar os excessos do intermediarismo capitalista, colimando realizar nas inter-relações econômicas o ideal do **preço justo**, quando não do **justo preço**. A cooperativa não visa a lucros para si, mas apenas a servir aos seus membros e aderentes, promovendo o desenvolvimento de suas economias particulares, educando-os para a prática da solidariedade e da ajuda-mútua, proporcionando-lhes, enfim, a assistência material e moral de que necessitam.

As páginas primorosas que LUIZ AMARAL escreveu, analisando as razões sociais que legitimam um tratamento fiscal especial para as cooperativas, ainda se revestem hoje da mais viva atualidade:

"Não coloquemos no mesmo nível casas comerciais, de finalidades exclusivamente especulativas, e entidades cooperativas, com ônus de outra natureza: funções sociais e morais. O dono do armazém de gêneros alimentícios tem um só programa: ganhar. Com uma só tonalidade: ganhar o mais possível. O Estado não deve, pois, olhá-lo com o mesmo desvelo dispensado a uma cooperativa, que, por disposições legais e estatutárias, não pode emprestar ao ganho tonalidades superlativas, e tem de aplicá-lo em fins sociais e morais. Mesmo quando o comércio fosse parcimonioso nos lucros; mesmo quando praticando o **justo preço**, usasse as mesmas tabelas das cooperativas, ainda assim seria grande a superioridade moral das últimas: enquanto é só para o comerciante o lucro — pequeno ou grande — do seu armazém, e só para aplicar-se no seu bem-estar, o das cooperativas destina-se ao erguimento, ao aperfeiçoamento da coletividade, aplicado, como tem de ser, em obras sociais.²⁷

"As finalidades das Cooperativas, acentua o Dr. DARIO BROSSARD, não são exclusivamente de ordem econômica; elas têm alta função social e educativa, pois que estreitam os liames da solidariedade humana, desenvolvem o espírito e as tendências associativas, melhoram as condições do trabalho, aperfei-

27 Tratado Brasileiro de Cooperativismo, pág. 187.

çoam a produção, disseminam a instrução — elevam, enfim, o nível da vida rural. Aqui, as razões profundas que justificam e fundamentam a outorga de favores às cooperativas, sem injustiças ao comércio.²⁸

15. Com o novo sistema tributário instituído com a Emenda Constitucional n.º 18, e também consagrado na Constituição vigente, desapareceram as isenções concedidas pelos Estados e Municípios às sociedades cooperativas. A estas só ficou reservada a isenção do imposto de renda. O artigo 18 do Decreto-lei n.º 59, de 1966, realmente dispunha: "Os resultados positivos obtidos nas operações sociais das cooperativas não poderão ser, em hipótese alguma, considerados como renda tributável, qualquer que seja a sua destinação".

16. O ICM é o imposto que maiores dificuldades tem criado às cooperativas rurais pelos desvios de produção a que dá lugar. O associado é tentado a vender os seus produtos a terceiros, que operam no mercado clandestino, altamente rendoso para o comprador, em face da elevada alíquota que incide sobre a produção primária (por ex., para cada 100 bois vendidos no comércio normal, devem ser entregues quase 17 ao Fisco, o que, evidentemente é um poderoso estímulo que leva a participar do "pecado fiscal").

Um sistema de incentivos fiscais, constituídos por parcelas oriundas de uma isenção parcial do ICM, poderia restabelecer o equilíbrio que a **sonegação do tributo**, no campo da produção primária, rompeu em prejuízo das empresas cooperativas. Da concessão de incentivos, cuja aplicação seria devidamente controlada pela Administração, resultariam, além disso, outras consequências de interesse público, traduzidas, em última análise, na melhoria do padrão tecnológico e operacional do cooperativismo.

A isenção total ou parcial, do ICM, a título de incentivo, estímulo ou que outro nome tenha, entretanto, só poderá ser instituída por meio de convênios entre Estados de uma mesma região geoeconômica, na forma do artigo 23, § 6.º, da Emenda Constitucional n.º 1 ou mediante lei complementar, editada pela União, com base no artigo 19, § 2.º, da Constituição.

²⁸ Contribuição para o desenvolvimento do Cooperativismo do Rio Grande do Sul, págs. 58-59.



Aspectos do Controle Administrativo sobre os Territórios Federais

José Medeiros Vieira

Assessor Jurídico do Ministério do Interior

SUMÁRIO: INTRODUÇÃO. — TEMA I: "O controle dos fundos especiais distribuídos aos Territórios". — Os fundos especiais como instrumentos de correção dos desequilíbrios regionais — Seu advento no sistema constitucional — Suas características essenciais — Normas reguladoras — Os Territórios Federais em face da descentralização federativa — A pseudo-autonomia da administração territorial — Peculiaridades do exercício do controle da União sobre os Territórios Federais — Os sistemas de atividades auxiliares na legislação básica da Reforma Administrativa — As diferentes modalidades do controle administrativo — Singularidade do seu mecanismo — A tomada de contas anual como processo típico do controle a cargo das IGF — O certificado de auditoria — **CONCLUSÃO**. — TEMA II: "O controle das sociedades de economia mista constituídas nos Territórios". — Noção jurídica desse tipo de sociedade anônima — Posição do problema no direito brasileiro — Peculiaridades do controle da União sobre esses entes econômicos — Aplicabilidade do Dec.-lei n.º 147/67 — A representação da União — Prevalência dos dispositivos pertinentes do Dec.-lei n.º 200/67 — **CONCLUSÃO** — **CONCLUSÃO GERAL**.

INTRODUÇÃO

O presente estudo focaliza, em correlação com os postulados básicos da Reforma Administrativa, dois temas concernentes à aplicação de normas legais a situações ocorrentes ao nível da administração territorial, e dizem respeito, um deles,

ao controle dos recursos vinculados a programas e serviços executados à conta de **fundos especiais**, e outro, ao controle das sociedades de economia mista, de cujo capital participe, direta ou indiretamente, o Tesouro Nacional.

No primeiro caso, trata-se de saber se podem os recursos dos fundos especiais ser objeto de fiscalização e controle, em termos de auditoria única, pela Inspetoria-Geral de Finanças do Ministério do Interior, quando distribuídos aos Territórios Federais e por estes aplicados consoante as normas peculiares à sua execução.

No segundo, indaga-se, especificamente, se as sociedades de economia mista constituídas nos Territórios Federais, e de cujo capital estes participem, estão abrangidas pelas disposições do art. 39, e como tal sujeitas ao cumprimento das obrigações estatuídas nos arts. 43 e 45, todos do Decreto-lei número 147/67.

A colocação desses dois temas sob o mesmo enfoque, a despeito de revestirem aspectos distintos entre si, justifica-se pelo fato de suscitem, ambos, questões atinentes ao exercício do controle da União sobre recursos oriundos do Tesouro Nacional, com especial referência à posição *sui generis* que os Territórios Federais ocupam entre as instituições do nosso direito público interno.

A par disso, há interesse em que resultem insuscetíveis de qualquer dúvida a natureza e a extensão desse controle, tendo em vista a disciplina própria que recebe no âmbito de sua legislação específica, em confronto com as disposições do Decreto-lei n.º 200/67.

As considerações que adiante se lêem, enfeixadas em dois capítulos distintos, pretendem oferecer resposta a cada uma dessas indagações, sob a perspectiva do ordenamento jurídico — constitucional brasileiro.

TEMA PRIMEIRO

**O controle dos Fundos
Especiais distribuídos aos Territórios**

Em sentido amplo, os **fundos especiais** configuram uma técnica de intervenção do Estado no processo de desenvolvimento econômico. Por outras palavras, são formas de utilização dos instrumentos financeiros do Governo, com vistas à correção das desigualdades regionais em nível de vida e ritmo de crescimento, tendo por meta derradeira o desenvolvimento integrado da economia nacional.

Essa preocupação fundamental está patente, inclusive, na própria formulação da política tributária do Governo, através da criação de instrumentos de ação compatíveis com as características estruturais da economia brasileira, no atual estágio do seu desenvolvimento.

ALIOMAR BALEEIRO, em percuente análise, divisa em tal política o objetivo de "homogeneizar economicamente o país, de sorte que as regiões mais desenvolvidas do Sul contribuíssem para a arrancada econômica das regiões mais atrasadas do Nordeste, Norte e Centro-Oeste".¹

Esse mesmo aspecto é salientado na Exposição de Motivos n.º 910, de 1965, mediante a qual o então Ministro da Fazenda submeteu ao Presidente da República o anteprojeto do Código Tributário Nacional, e em cujo item número seis se lê:

"Se a renda nacional tivesse formação mais uniforme em nosso País, a participação da receita segundo a arrecadação local seria insuficiente. Mas, ao contrário, a formação do produto nacional é fortemente concentrada na região Centro-Sul.

¹ ALIOMAR BALEEIRO — Direito Tributário Brasileiro, Ps. 47 usque 48.

Caso prevalecesse exclusivamente o critério de distribuição da receita tributária segundo a arrecadação local, os Estados de São Paulo e seus Municípios e o Estado da Guanabara ficariam excessivamente aquinhoados e muito mal assistido grande número de Estados e Municípios".

O fundo especial com caráter de receita vinculada teve seu advento, no campo político-constitucional, nos termos do art. 177 da Constituição de 1934, que estabeleceu a obrigatoriedade da aplicação, pela União Federal, segundo plano sistemático e permanente, de "quantia nunca inferior a quatro por cento de sua **receita tributária**" sem destinação especial, na defesa contra os efeitos das secas "nos Estados do Norte".

Na Constituição de 1946, essa quantia foi reduzida a três por cento da **renda tributária**, em relação ao "plano de defesa contra os efeitos da denominada seca no Nordeste" (art. 198), ao mesmo tempo em que, com esse caráter, se criava novo fundo, alicerçado em idêntico percentual sobre a renda tributária, especificamente destinado à execução do plano de valorização econômica da Amazônia (art. 199).

Daí por diante, novos **fundos especiais** foram instituídos por leis ordinárias, e até mesmo por via de decreto, generalizando-se de tal modo a sua prática que, segundo declarações da IGF do Ministério da Fazenda, "atualmente existem cerca de duzentos", dos quais trinta e três, apenas, movimentaram, no exercício de 1971, a título de **débito e crédito**, Cr\$ 5.343.315.080,19 e Cr\$ 5.248.185.627,05, respectivamente.²

Todavia, a expressão só veio a ser reconhecida e consagrada na Constituição de 1967, com a regra estatuída no seu art. 65, quanto à obrigatoriedade da inclusão, no orçamento anual, das "despesas e recursos relativos a todos os Poderes, órgãos e **fundos**, tanto da administração direta quanto da indireta", ressalvadas apenas as de entidades que não recebessem subvenções ou transferências orçamentárias. Esta regra, afinal, completava-se com a do parágrafo terceiro do mesmo artigo,

² Apud Ministro MEM DE SA — "O Aperfeiçoamento do Sistema de Controle de Contas" — Conferência pronunciada por ocasião do encerramento do "Encontro Jurídico do MINTER", no dia 18 de agosto de 1972.

que proibia fosse vinculada a arrecadação de quaisquer tributos a órgão, **fundo** ou despesa, excetuados os impostos únicos, as disposições constitucionais pertinentes e bem assim as das leis complementares.

II

À primeira vista, poderia afigurar-se que o mecanismo de formação dos fundos especiais, consistindo, basicamente, na transferência global de recursos, encontraria óbice incontornável no princípio vedatório da afetação da receita tributária, substanciado no preceito acima referido.

Mas, tanto não seria procedente essa conclusão, quanto a Constituição de 1969, embora seguindo a mesma orientação da anterior, no que concerne à matéria, houve por bem ressalvar, no parágrafo 2.º do seu art. 62:

"A lei poderá, todavia, estabelecer que a arrecadação parcial ou total de certos tributos constitua receita do orçamento de capital, proibida sua aplicação no custeio de despesas correntes".

Tinha pertinência, pois, a observação de RUBEM DE OLIVEIRA LIMA, no sentido de que o preceito do art. 65, § 3.º, da Constituição de 1967, não atingia nem invalidava a existência dos fundos especiais, entendidos estes, que fossem, "como uma modalidade de despesa, tal como se fora uma dotação destinada a investimentos, com destaque especial e processo *sui generis*".³

Assim concebidos, os fundos especiais resultam, em última análise, numa programação especial de despesa. As suas principais características residem:

- a) na vinculação de uma receita ou dotação a determinado programa ou serviço;
- b) na sua aplicação exclusiva nos objetivos declarados no diploma legal que o instituiu;
- c) nas disponibilidades futuras dos saldos do exercício, ou, outros termos, no regime de gestão; e
- d) na contabilidade própria.

³ RUBEM DE OLIVEIRA LIMA — Fundos Especiais, in Rev. do Trib. de Contas da União, n.º 1, 25.

As normas gerais atinentes a esses fundos estão consubstanciadas, em título especial, na Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964, e distribuídas ao longo dos seguintes dispositivos:

"Art. 71 — Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

Art. 72 — A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotações consignadas em Lei Orçamentária ou em créditos adicionais.

Art. 73 — Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.

Art. 74 — A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle e prestação de contas, sem, de qualquer modo, elidir a competência do Tribunal de Contas ou órgão equivalente".

III

Respeitado o controle **externo** do Tribunal de Contas, os fundos especiais vêm sendo controlados, via de regra, nos termos das respectivas leis instituidoras, por órgãos integrantes da estrutura administrativa dos diferentes Ministérios Civis.

Compreende-se: à míngua de personalidade jurídica, esses fundos teriam, necessariamente, de ser administrados pela União Federal, que os institui, mas que, por sua vez, atribui o exercício dessa gestão a entes personalizados de sua organização administrativa.

Daí a competência específica dos órgãos ministeriais pertinentes, no que tange ao controle dos fundos especiais distribuídos às pessoas jurídicas de direito público interno, nos diferentes níveis da descentralização federativa.

Com relação, em particular, ao exercício do controle desses fundos pelos órgãos federais responsáveis por sua gestão,

cumpre distinguir, sob o aspecto de aplicação dos respectivos recursos, entre Estados e Municípios, de uma parte, e Territórios Federais, de outra, porquanto uns e outros têm colocação distinta nos quadros institucionais do nosso ordenamento constitucional.

O Estado Moderno, segundo a lição de ROGER BONNARD, é a instituição personificada numa determinada forma jurídica,⁴ ou, ainda, no conceito equipolente de BISCARETTI DI RUFFIA, um ordenamento jurídico.⁵

Com efeito, na Constituição está, em corpo inteiro, o ordenamento jurídico do Estado. Dela promanam, na sua totalidade, não só os direitos e poderes, mas também os deveres e atribuições que presidem o funcionamento do próprio regime.

Assim, pois, o estudo da questão terá de fazer-se a partir do texto constitucional, se houver empenho verdadeiro em situá-la na sua exata configuração.

IV

A descentralização federativa, entre nós, opera-se em três níveis distintos de autonomia, nos quais se situam, por ordem decrescente, a União, os Estados e os Municípios. A esses degraus de autonomia correspondem três categorias diferentes de governo, exercendo sua jurisdição no mesmo espaço territorial. Vem daí o princípio de repartição de competência, graças ao qual se tornou possível, na prática do regime, o exercício simultâneo de três jurisdições distintas sobre o mesmo território, a salvo de quaisquer conflitos.

De permeio a essa clara distribuição de autonomia política e administrativa, colocam-se os Territórios Federais.

Embora gozem do **status** de entidades constitutivas do Estado Federal, os Territórios não participam das franquias de autogoverno reconhecidas aos Estados-membros e aos Municípios. São, ao revés, administrados pela União, através de preposto, que exerce suas atribuições nos limites de uma base física àquela pertencente e dentro de uma estreita faixa de competência traçada em lei reguladora, de caráter especial. Neste sentido é que a administração territorial se apresenta aos estudo-

⁴ ROGER BONNARD — *Précis de Droit Public*, *passim*.

⁵ BISCARETTI DI RUFFIA — *Lo Stato Democratico Moderno*, *passim*.

sos da matéria como simples extensão do poder de controle e da capacidade de organização da União Federal, que, inclusive, a subvencia, mediante dotações consignadas no Orçamento Geral.

Além do mais, é de notar-se que a relação existente entre esses Territórios e a União Federal não é apenas de coordenação, mas precípua mente de subordinação, através do Ministério do Interior, cuja estrutura administrativa integram, para todos os efeitos.

Torna-se evidente, portanto, que não só a falta de autonomia, em sentido estrito, mas também a manifesta carência de meios financeiros próprios, expressa na privação do poder tributário, e ainda a absoluta ausência de capacidade de auto-organização, configuram características que por si mesmas situam os Territórios Federais no plano puro e simples da administração politicamente descentralizada.

Não é sem fundadas razões que ALIOMAR BALEEIRO afirma, de modo incisivo e peremptório:

“Os Territórios não são Pessoas de Direito Público Interno, como a União, o Distrito Federal, os Estados-membros e os Municípios. Não passam de possessões, às quais a União, por lei, querendo, poderá outorgar maior ou menor autonomia administrativa”.⁶

TEMÍSTOCLES CAVALCANTI, depois de focalizar, com base no texto constitucional, a posição desses Territórios entre as diversas entidades que compõem a estrutura do sistema federativo, acrescenta, a propósito da carência de autonomia que lhes caracteriza:

“Esta dependência do poder central, em assuntos primordiais para a vida dos Territórios, constitui um dos sérios obstáculos ao seu desenvolvimento, dependência agravada, de muito, pela distância. Poderia ter a Constituição estabelecido certas normas que permitissem atribuir relativa autonomia administrativa aos Territórios, por meio de um sistema semelhante àquele a que obedece o funcionamento dos órgãos autárquicos”.⁷

6 ALIOMAR BALEEIRO — Ob. cit., pág. 121.

7 TEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI — *A Constituição Federal Comentada*, I, pág. 71.

V

Só recentemente se cogitou de equiparar os Territórios, para os efeitos legais, às entidades da administração dita indireta. A iniciativa está consubstanciada no art. 4.º do Decreto-lei n.º 411, de 8 de janeiro de 1969, assim redigido:

"Os Territórios são unidades descentralizadas da Administração Federal, com autonomia administrativa e financeira, equiparadas, para os efeitos legais, aos órgãos de administração indireta".

Observa-se, entretanto, que essa autonomia, outorgada à guisa de conveniência, em vista das peculiaridades que cercam a administração territorial, entre as quais reparam as enormes distâncias e as dificuldades de acesso às respectivas áreas, resiste-se da necessária amplitude, incidindo apenas sobre a exígua faixa de competência que delimita as atribuições dos governadores, como prepostos, que continuam a ser, do Poder Central.

No mais, o poder de controle do Governo Federal continua a exercer-se em toda a sua plenitude, estando presente ao mencionado diploma legal, que constitui a legislação básica dos Territórios Federais, nos seguintes passos:

- a) nomeação do Governador pelo Presidente da República, mediante indicação do Ministro do Interior (art. 15);
- b) fixação, pelo Ministro, dos estipêndios do Governador e dos Secretários (art. 16);
- c) aprovação, pelo Ministro, da proposta orçamentária (art. 18, IV), dos planos plurianuais de investimento e respectivas revisões, dos orçamentos-programas (art. 18, V), dos planos de aplicação da receita dos tributos arrecadados e de cuja distribuição participem, considerados como suplemento dos recursos atribuídos pela União aos Territórios (art. 38, parág. único), e dos planos de aplicação concernentes ao reinvestimento direto das receitas de qualquer natureza, arrecadadas pelos Territórios, excetuadas as provenientes de tributos (art. 39);
- d) remessa obrigatória do relatório anual das atividades administrativas ao Ministro (art. 18, XVI);

- e) proibição, quanto ao Governador, de afastar-se do Território sem prévia ciência do Ministro (art. 19, § 1.º);
- f) designação, pelo Ministro, de Governador interino, nas ausências e impedimentos do efetivo (art. 19, § 3.º);
- g) decretação, por lei federal, de natureza especial, dos impostos previstos (art. 37);
- h) necessidade de outorga da União para a cobrança, pelos Territórios, dos tributos de cuja distribuição participem (art. 38);
- i) consignação, no Orçamento Geral da União, em cada exercício, dos recursos necessários aos encargos da administração territorial (art. 40);
- j) exercício das atividades financeiras sob controle direto do Ministério do Interior (art. 43);
- l) obrigatoriedade da prestação de contas anual, pelo Governador, ao Ministro do Estado (art. 43, § 1.º);
- m) imprescindibilidade da autorização do Ministro do Interior para a instalação de Escritórios de Representação dos Territórios (art. 78).

Em contraposição, na limitada esfera de autonomia reservada aos Governadores, colocam-se as seguintes atribuições:

- a) expedir decretos territoriais e demais atos necessários à administração do Território;
- b) representar, juridicamente, o Território nos assuntos de interesse da administração;
- c) nomear e exonerar os Secretários;
- d) nomear, exonerar, aposentar e praticar os demais atos de movimentação de pessoal do quadro próprio do Território, assim como aplicar as penalidades previstas em lei;
- e) promover a instauração de comissão de inquérito para apurar a responsabilidade de funcionário em exercício no Território;

- f) admitir e dispensar servidores sob o regime trabalhista;
- g) nomear e exonerar os Prefeitos;
- h) delegar competência para a prática de atos administrativos.

Mais não seria preciso a fim de mostrar que se trata, no caso, tipicamente, de uma autonomia por equiparação e não por natureza própria.

VI

O controle da aplicação, pelos Territórios, de recursos de fundos especiais, assume, pois, aspectos peculiares, que de resto correspondem à singularidade da posição ocupada por essas entidades descentralizadas no sistema federativo.

Em atinência aos Estados e Municípios, o mecanismo funciona como expressão do controle financeiro da União Federal sobre recursos distribuídos a entidades dotadas de autonomia política e administrativa, e, como tais, atuantes em esferas de competência próprias e perfeitamente diferenciadas.

Quanto aos Territórios Federais, porém, o problema se desenha no quadro geral do controle exercido pela União sobre os órgãos integrantes de sua estrutura administrativa.

Sob este aspecto, não há como situar no plano restrito da **fiscalização financeira** o controle a cargo dos diversos entes personalizados da administração federal, relativamente à aplicação desses fundos, sobretudo em face da vigente Reforma Administrativa, que, sobrevindo a estes, trouxe consigo a institucionalização dos sistemas de atividades auxiliares, dentro de uma nova filosofia de ação do Governo Federal.

VII

No regime instituído pelo Decreto-lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967, o controle das atividades governamentais representa a contrapartida necessária ao princípio de descentralização, amplamente adotado como norma geral de exercício da função executiva. Não é outra, aliás, a razão pela qual esse controle, erigido em sistema, abrange todos os aspectos da ativi-

dade executiva, estendendo-se a todos os níveis e setores da hierarquia administrativa.

A regra está consubstanciada no art. 13 daquele diploma legal, que estatui:

“O controle das atividades da Administração Federal deverá exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos, compreendendo, particularmente:

a) o controle, pela chefia competente, da execução dos programas e da observância das normas que governam a atividade específica do órgão controlado.

b) o controle, pelos órgãos próprios de cada sistema, da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares;

c) o controle da aplicação dos dinheiros públicos e da guarda dos bens da União pelos órgãos próprios do sistema de contabilidade e auditoria”.

Mais tarde, o Decreto n.º 67.090, de 20 de agosto de 1970, no seu art. 1.º, tratou de explicitar a matéria, e o fez com a seguinte redação:

“A fiscalização das atividades dos órgãos e entidades da Administração Federal, direta ou indireta, será exercida em todos os níveis:

I — pelas chefias competentes, quanto à execução dos objetivos do órgão sob sua responsabilidade, observadas as normas aplicáveis;

II — pelos órgãos próprios de cada sistema, quanto à observância das normas que regulam o exercício das atividades auxiliares;

III — pelas Inspetorias-Gerais de Finanças dos Ministérios Civis e órgãos equivalentes da Presidência da República, dos Ministérios Militares e dos Poderes Legislativo e Judiciário, quanto à aplicação dos dinheiros e valores públicos e à guarda dos bens da União”.

Compreende-se que a lei fixa, por esse modo, o princípio geral de competência quanto à fiscalização das atividades admi-

nistrativas, sem exceção de qualquer órgão ou entidade, dos Poderes da República.

VIII

Evidenciam-se, portanto, na sistemática legal, três modalidades distintas de **controle interno** da administração, a saber:

a) o **programático** — exercido pelas chefias competentes no tocante às normas aplicáveis à execução dos projetos e atividades constantes da programação estabelecida;

b) o **administrativo** — a cargo dos órgãos específicos de cada sistema, quanto ao cumprimento das normas reguladoras das atividades auxiliares;

c) o **financeiro** — desempenhado pelos órgãos próprios do sistema de contabilidade e auditoria, no que tange à aplicação dos dinheiros e valores públicos, assim como à guarda dos bens da União.

Cumpre ressaltar que esses diferentes tipos de controle interno se caracterizam por atuarem em faixas nitidamente diferenciadas da atividade administrativa. Assim é que se exercem, a salvo de eventuais conflitos, simultânea e independentemente. Não contradizem nos seus objetivos essenciais, mas, pelo contrário, harmonizam-se entre si, e se ajustam, por fim, aos princípios fundamentais da própria Reforma Administrativa.

Acaso não se configurassem, na espécie, modalidades distintas de controle, é certo que careceria de sentido a regra contida no art. 1.º, parágrafo único, do Decreto n.º 67.090/70, assim concebida:

“A fiscalização prevista nos itens I e II será exercida independentemente e não eliminará a constante do inciso III”.

Entende-se tanto mais o sentido desse dispositivo, quanto se torna claro que a múltipla incidência da mesma espécie de controle sobre as mesmas contas, em detrimento da competência específica do órgão próprio do sistema de fiscalização financeira, importaria em flagrante atentado ao preceito fixado no art. 14 do Decreto-lei n.º 200/67, *verbis*:

"O trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco".

E mais, à norma do art. 30, § 3.º, que dispõe:

"É dever dos responsáveis pelos diversos órgãos competentes dos sistemas atuar de modo a imprimir o máximo rendimento e a reduzir os custos operacionais da Administração".

IX

Por seu turno, o sistema de controle financeiro tem como órgão central a Inspetoria-Geral de Finanças do Ministério da Fazenda e como órgãos setoriais as Inspetorias-Gerais de Finanças dos demais Ministérios.

É o que se vê do art. 31, parágrafo único:

"O órgão central do Sistema de Orçamento e do Sistema de Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria, serão, respectivamente, a Secretaria-Geral, do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral e a Inspetoria-Geral de Finanças, do Ministério da Fazenda".

Observa-se, ademais, que tanto o órgão central quanto os órgãos setoriais funcionam, nas áreas respectivas, em nome e sob a direção do Ministro de Estado competente, graças ao princípio da supervisão ministerial, que se converte em fulcro de todo o sistema de controle.

Neste sentido, dispõe, de modo claro e preciso, o art. 20:

"O Ministro de Estado é responsável, perante o Presidente da República, pela supervisão dos órgãos da Administração Federal enquadrados em sua área de competência.

Parágrafo único — A supervisão ministerial exercer-se-á através da orientação, coordenação e controle das atividades dos órgãos subordinados ou vinculados ao Ministério, nos termos deste Decreto-lei".

E acrescenta o art. 23, após definidos, no dispositivo anterior, os órgãos do sistema:

"Os órgãos a que se refere o item I, do art. 22, têm a incumbência de assessorar diretamente o Ministro de Estado e, por força de suas atribuições, em nome e sob a direção do Ministro, realizar estudos para a formulação de diretrizes e desempenhar funções de planejamento, orçamento, orientação, coordenação, inspeção e controle financeiro, desdobrando-se em:

.....

II — uma Inspetoria-Geral de Finanças".

Segue-se daí que as Inspetorias-Gerais de Finanças, atuando em nome e sob a direção do Ministro de Estado o fazem, ao mesmo tempo, como órgãos setoriais do sistema de administração financeira.

Resulta evidente, assim, que o controle financeiro dos órgãos subordinados ou vinculados envolve a responsabilidade do Ministro de Estado e se exerce através do órgão setorial do sistema. Esse controle, sob pena de frustrar-se nos seus objetivos essenciais, terá de abranger toda a contabilidade desses órgãos, inclusive no que concerne à aplicação dos recursos provenientes dos **fundos especiais**. Realmente, só deste modo estará o Ministro capacitado a desempenhar a função que lhe é cometida de aquilatar do grau de eficiência da ação administrativa desses órgãos e da aptidão dos respectivos dirigentes, como quer a lei, quando preceitua que o principal objetivo da supervisão ministerial consiste em "avaliar o comportamento administrativo dos órgãos supervisionados e diligenciar no sentido de que estejam confiados a dirigentes capacitados".⁸

X

Essas considerações levam à clara percepção de que, carentes de competência para o exercício autônomo do poder tributário e da capacidade para auto-organizar-se, os Territórios Federais estão sujeitos ao intenso controle do Governo da União, por intermédio do Ministério do Interior. Assim sendo, dois tipos de controle se exercem, simultânea e independentemente, sobre os recursos por eles aplicados à conta dos **fundos especiais**:

⁸ DECRETO-LEI N.º 200/67, art. 25, V.

a) o **controle programático**, a cargo dos órgãos indicados nos respectivos atos de criação; e

b) o **controle financeiro**, sob a responsabilidade do órgão próprio do sistema de administração financeira, contabilidade e auditoria.

Não é preciso insistir no fato de que esses controles atuam dentro de suas respectivas áreas de competência, claramente definidas e delimitadas na legislação básica da Reforma Administrativa.

O **controle financeiro**, pois, é exercido pela Inspetoria-Geral de Finanças do Ministério do Interior, na sua qualidade de órgão setorial do sistema. A esse órgão compete, ainda, proceder à tomada de contas anual na área de competência do Ministério e expedir o certificado de auditoria pertinente, para efeito do competente pronunciamento do Ministro de Estado.

Está, de fato, no art. 82 do Decreto-lei n.º 200/67:

"As tomadas de contas serão objeto de pronunciamento expresso do Ministro de Estado, dos dirigentes dos órgãos da Presidência da República ou de autoridade a quem estes delegarem competência, antes do seu encaminhamento ao Tribunal de Contas, para os fins constitucionais e legais".

A regra do artigo é completada com as disposições do seu parágrafo 1.º, que preceitua:

"A tomada de contas dos ordenadores, agentes recebedores, tesoureiros ou pagadores será feita no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias do encerramento do exercício financeiro pelos órgãos encarregados da contabilidade analítica e, antes de ser submetida ao pronunciamento do Ministro de Estado, aos dirigentes de órgãos da Presidência da República ou da autoridade a quem estes delegarem competência, terá sua regularidade certificada pelo órgão de auditoria".

Acresce que o certificado de auditoria expedido em relação às contas da administração territorial deve abranger, necessariamente, os recursos dos **fundos especiais** por ela aplicados.

pelo simples fato de que nenhum aspecto da administração financeira dos órgãos ministeriais, subordinados ou vinculados, poderia escapar à análise do órgão responsável pelas tomadas de contas, sem prejuízo das suas atribuições específicas, e até mesmo porque as peculiaridades que revestem o mecanismo de contabilização desses recursos impõem que seu exame se processe sob o prisma global das despesas realizadas.

Esse certificado, aliás, representa o próprio controle financeiro da União, na medida em que a Inspetoria-Geral de Finanças atua como órgão setorial do sistema de administração financeira, contabilidade e auditoria do Governo Federal.

Além disso, o **controle financeiro** a cargo, especificamente, da Inspetoria-Geral de Finanças, não elide, mas antes completa a função precípua de **controle programático** atribuída, em cada caso, nos termos das leis instituidoras desses **fundos especiais**, a entes personalizados da administração federal. Consoante ficou demonstrado linhas atrás, aí se configuram duas modalidades de controle, exercendo-se em planos diferentes e com objetivos distintos, como instrumentos de avaliação da regularidade e da eficiência da atividade administrativa, sob os aspectos relacionados, de um lado, com a **efetiva aplicação dos recursos distribuídos**, e, do outro, com a **observância da programação estabelecida**.

CONCLUSÃO

Em síntese, o estudo da matéria, segundo os itens anteriores, conduz às seguintes conclusões:

I — Os **fundos especiais**, como receita vinculada, submetem-se ao controle de entes personalizados da administração federal, indicados, geralmente, na própria lei instituidora, em razão da especificidade da matéria.

II — Quando distribuídos aos Territórios Federais, e por estes aplicados, ficam sujeitos a duplo controle:

a) o que se exerce através dos órgãos encarregados do cálculo e distribuição das respectivas cotas, bem como da fiscalização dos projetos e atividades constantes da programação estabelecida; e

b) o que se efetiva por intermédio da Inspetoria-Geral de Finanças do Ministério do Interior, no exercício de suas

funções específicas de fiscalização dos dinheiros públicos manipulados por órgãos subordinados ou vinculados a essa Secretaria de Estado.

III — O controle exercido pelos órgãos indicados nas leis de criação desses **fundos especiais** é de caráter **programático** e nessa qualidade se atém à verificação quanto ao cumprimento, pelo órgão controlado, das normas reguladoras da execução dos projetos e serviços compreendidos na respectiva programação.

IV — O controle a cargo do órgão setorial do sistema de administração financeira, contabilidade e auditoria é de natureza especificamente financeira e como tal visa a constatar a efetiva aplicação dos recursos de qualquer procedência no âmbito de jurisdição administrativa do Ministério, encarados esses recursos nos seus aspectos contábeis de **receita e despesa** públicas, em si mesmas.

V — Em se tratando de controles distintos e independentes, o exercício de um deles não exclui o do outro, nem o anula, mas, pelo contrário, um e outro se ajustam e se completam, em face da sistemática legal da Reforma Administrativa.

VI — A tomada de contas anual constitui processo típico do controle a cargo dos órgãos do sistema de administração financeira, contabilidade e auditoria, e, assim sendo, o **certificado de auditoria** expedido, nessa oportunidade, pela Inspetoria-Geral de Finanças, consubstancia o próprio **controle financeiro da União**, excluindo, na sua especificidade, a concorrência de controles afins, por parte de órgãos estranhos ao sistema.

VII — Isto posto, a expedição do certificado de auditoria, no tocante às tomadas de contas dos Territórios Federais, nelas incluídos os recursos provenientes de **fundos especiais**, deve caber ao órgão setorial do sistema de controle financeiro do Ministério do Interior, ou seja, a sua Inspetoria-Geral de Finanças, que detém competência específica e intransferível para tanto, razão por que, inclusive, no seu laudo se apóia o Ministro de Estado para exarar o pronunciamento que lhe é exigido, nos termos do art. 82, § 1.º, do Decreto-lei n.º 200/67.

TEMA SEGUNDO

**O controle das sociedades de economia mista
constituídas pelos Territórios Federais**

I

As sociedades de economia mista configuram uma das formas de interferência do Poder Público nas atividades da empresa privada. Por extensão, também se pode dizer que constituem uma das técnicas de intervenção do Estado na ordem econômica.

Os fins e a oportunidade dessa intervenção podem ser discutidos sob o enfoque de diferentes concepções doutrinárias, mas, de um modo ou de outro, as opiniões convergem para o entendimento de que ela responde à necessidade de preservar o interesse público, por definição presente a esse tipo de sociedade anônima.

Em sentido lato, a sociedade de economia mista não é mais do que uma sociedade anônima organizada mediante a participação acionária do Estado, que nela aparece, pelo menos em teoria, como simples capitalista, em pé de igualdade aos acionistas particulares. Trata-se, em última análise, de uma fórmula jurídica e financeira, através da qual se associam capitais públicos e capitais privados para a consecução de objetivos que se colocam, por sua natureza, ao nível das exigências do desenvolvimento econômico e social do país.

II

A presença do Poder Público, como acionista, tem suscitado sérias controvérsias de caráter doutrinário, no que concerne à conceituação jurídica desse tipo **sui generis** de sociedade anônima.

FLEINER, por exemplo, vê na expressão "economia mista" tão-somente a indicação de que se acham reunidos, no caso, fundos públicos e capitais privados, com vistas à exploração de uma atividade econômica, e por isso lhe nega qualquer noção jurídica.⁹

RIPERT, por seu turno, entende que essa associação de capitais públicos e privados "em sociedades constituídas ao sabor das circunstâncias",¹⁰ traduzem apenas "um tímido desejo de socialização conciliadora",¹¹ além de se converterem em fator de perturbação da vida das sociedades mercantis.¹²

Situado no mesmo ângulo de observação, FALLA identifica as origens dessa instituição "nos tímidos ensaios realizados em diversos países para compatibilizar o princípio econômico do "laissez-faire" com a necessidade do estímulo estatal a certas obras e empresas de interesse público".¹³

JOLLY, que divisava nessas sociedades um exemplo de **interpretação** do direito público e do direito privado, salientava que essa simbiose constituía um compromisso de duas concepções jurídicas, que levava, na sua prática, pela aplicação do direito privado às pessoas jurídicas de direito público, à desnaturalização das atribuições funcionais do Estado, que passava a viver a vida civil e comercial das pessoas privadas.¹⁴

RAFAEL BIELSA, partindo da concepção de que esse tipo de sociedade anônima consubstancia "um ensaio de aplicação de formas combinadas", termina por firmar a opinião de que a sua configuração jurídica depende, em cada caso, do regime legal pertinente. E conclui:

"A determinação, pois, do caráter jurídico destas entidades só pode ou deve fazer-se com referência aos elementos constitutivos essenciais da sociedade ou empresa".¹⁵

Por outro lado, adotando o ponto de vista esposado por JOLLY ("el citado autor hace notar, con razón, que esta desnatu-

9 FRITZ FLEINER — *Instituciones de Derecho Administrativo*, pág. 102.

10 GEORGES RIPERT — *O Regime Democrático e o Direito Civil Moderno*, pág. 268.

11 GEORGES RIPERT — *Aspecto Jurídico do Capitalismo Moderno*, pág. 54.

12 GEORGES RIPERT — *Le Déclin du Droit*, pág. 59.

13 GARRIDO FALLA — *Tratado de Derecho Administrativo*, II, pág. 538.

14 Apud RAFAEL BIELSA — *Derecho Administrativo*, pág. 506.

15 RAFAEL BIELSA — Ob. cit., págs. 505/506.

ralización de las atribuciones funcionales del Estado, es tanto más peligrosa en cuanto se realiza a costa de la autoridad del próprio Estado" — ob. cit., pág. 508), o mestre argentino aduz:

"A Administração pública não pode nem deve ser um simples acionista. Essa atitude exclusivamente particular, implica em desertar de sua missão jurídico-social, no que respeita à prestação de serviços públicos. O Estado, ou mais propriamente a Administração Pública, intervém desde o começo da entidade mista (desde sua constituição e regulamentação, etc., até a fiscalização). Ademais, a Administração pública não renuncia ao poder de controlar, que é manifestação do poder administrativo e que significa um controle distinto daquele que exerce o simples acionista, segundo o direito comum, regido neste particular pelo Código comercial".¹⁶

III

Entre nós, como nota MIRANDA VALVERDE, "as sociedades de economia mista têm sido criadas por leis especiais, as quais contêm sempre disposições derogatórias do direito comum, a fim de assegurar ao Estado o controle absoluto sobre a administração da sociedade".¹⁷

Com efeito, a opinião dominante no campo doutrinário está espelhada em conceito emitido por CAIO TÁCITO, segundo o qual "se a participação estatal representa mero investimento ou garantia especial, se não corresponde à atribuição de um encargo de serviço público, a presença do Estado não elidirá o caráter estritamente privado da sociedade comercial".¹⁸

Nessa mesma linha de pensamento, VICENTE RÁO ressalta que o Estado "ao participar das chamadas sociedades de economia mista, sempre o faz criando para si, por lei ou contrato, uma situação especial, impondo diretrizes ou participando, predominantemente, de sua direção, o que confere a estas sociedades, embora formalmente sujeitas às leis do direito privado,

¹⁶ RAFAEL BIELSA — Ob. cit., pág. 508.

¹⁷ TRAJANO DE MIRANDA VALVERDE — *Sociedades por Ações*, I, págs. 46/47.

¹⁸ CAIO TÁCITO — "Sociedades Comerciais e Fundações do Estado", in Rev. Forense, n.º 205, pág. 417. (No mesmo sentido: WALDEMAR FERREIRA, Trat. de Dir. Com., V, 334/336; HAROLDO VALADÃO, Parecer, in Rev. Dir. Adm., n.º 48, 582; HELY LOPES MEIRELLES, Dir. Mun. Bras., I, 250; TEÓFILO DE AZEVEDO SANTOS, "As Soc. de Ec. Mista no Dir. Bras.", págs. 29 e segs.; OSCAR SARAIVA, Parecer, in Rev. Forense, n.º 100, pág. 234.

uma natureza peculiar, resultante da circunstância de executarem fins ou serviços administrativos, ou estatais".¹⁹

Sem afastar-se dessa concepção, MIGUEL REALE coloca o problema nas suas exatas dimensões, ao escrever:

"Não há dúvida que não basta a participação acionária do Poder Público, ainda que lhe caiba o controle acionário, para converter uma sociedade em economia mista, prevalecendo na doutrina o entendimento de que só é possível o surgimento desta mediante a conjugação desses três fatores:

a) **autorização legal** para instituí-la, visto ser vedado ao Poder Executivo aplicar e movimentar bens e dinheiros públicos, sem a prévia autorização do Poder Legislativo (exigência formal);

b) **finalidade pública** da entidade, ultrapassando o plano do mero investimento de natureza privada (exigência teleológica);

c) **controle administrativo**, que pode assumir as mais variadas formas, desde a tutela direta até os meios indiretos de orientação ou fiscalização (exigências de tutela)".²⁰

IV

O controle do Estado em relação às sociedades de economia mista reveste aspectos peculiares, uma vez que se exerce sob duas modalidades distintas:

a) o **controle interno**, efetivado por intermédio de representantes seus nos cargos de direção da empresa, e que se traduz em termos de poder de decisão; e

b) o **controle externo**, em geral a cargo de órgão situado na área da política econômico-financeira do governo.

No primeiro caso, o controle se exerce segundo as regras do direito comum, visto que o Poder Público se apresenta, em princípio, como simples membro da sociedade, ao lado dos acionistas particulares. No segundo, ele configura o próprio poder de

¹⁹ VICENTE RÁO — *O Direito e a Vida dos Direitos*, I, pág. 361.

²⁰ MIGUEL REALE — *Direito Administrativo (Estudos e Pareceres)*, pág. 36.

tutela do Estado, exercitando-se com vistas à preservação do interesse público, que de resto serve de fundamento e limite à ação fiscalizadora.

Poder-se-ia dizer, com referência a esses controles, que entre eles se estabelece a mesma espécie de equilíbrio existente nos vasos comunicantes, ou seja, que a extensão do controle **externo** varia em função da amplitude do controle **interno**.

Tal, porém, não ocorre, seja majoritária ou minoritária a participação acionária do Poder Público. Na realidade, como "a administração das sociedades de economia mista é regulada pela lei que cria a empresa", consoante observa ARNALD WALD,²¹ e essa legislação especial, conforme salienta MIRANDA VALVERDE, importa às mais das vezes na derrogação dos princípios do direito privado aplicáveis,²² resulta que não só o controle **interno** ultrapassa, em regra, os limites previstos no direito comercial, como também o controle **externo** cada vez se torna mais amplo, na medida em que se trata de proteger os **fundos públicos** investidos na empresa.

V

No Estado Moderno, o controle administrativo já não se expressa em termos de limitações impostas às atividades das empresas, mas, ao invés, tem por objetivo essencial assegurar o equilíbrio das relações econômicas operadas ao nível dos interesses nacionais.

Nesse sentido, DEMICHEL entende que no Estado dito do Bem-Estar (Welfare state), responsável "pela salvaguarda do equilíbrio econômico e social da nação" e como tal detentor "do poder de determinar a forma e os meios desse equilíbrio", não se admite mais "que a liberdade por princípio deixada aos organismos privados se permita colocar esse equilíbrio em perigo".

E acrescenta:

"Puisque l'ordre économique et social ne s'établit pas de lui-même, la puissance de le promouvoir et les particuliers doivent concourir à cette promotion. Si l'État les contrôle, ce sera pour s'assurer que ce concours se réalise dans les faits."

²¹ In Revista do Serviço Público, ag. 1953, pág. 50
²² Ob. cit., pág. 47

Le contrôle change alors de visage: l'administration ne se contente plus d'interdire, elle prescrit. Elle pénètre dans le fonctionnement de l'organisme, influe sur ses décisions. Le contrôle n'est plus une limite à l'intérieur de daquelle les organismes privés peuvent agir librement, il est un ensemble de directives qui orientant leur action".²³

VI

No sistema do nosso direito positivo, além da fiscalização prevista nas respectivas leis instituidoras, as sociedades de economia mista estão submetidas ao controle da Comissão de Defesa dos Capitais Nacionais (CODECAN), reorganizada pelo Decreto-lei n.º 147, de 3 de fevereiro de 1967.

Esse diploma legal, no seu art. 39, determina:

"A Comissão de Defesa dos Capitais Nacionais (CODECAN) do Ministério da Fazenda passará a ser o órgão de deliberação coletiva anexo à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e terá por finalidade precípua a defesa e o controle dos interesses da União nas sociedades de cujo capital o Tesouro Nacional participe, diretamente ou através de qualquer outra entidade.

Parágrafo único — O controle exercido pela CODECAN abrangerá as empresas públicas e quaisquer outros organismos de cujo capital, no todo ou em parte, seja titular o Tesouro Nacional, e estender-se-á às sociedades de que sejam acionistas os entes definidos neste artigo".

O art. 43 disciplina as obrigações das entidades abrangidas pelo alcance daquele dispositivo e tem a seguinte redação:

"As entidades indicadas no artigo 39 e seu parágrafo único são obrigadas a:

I — prestar à CODECAN toda a colaboração que lhes for solicitada para o bom desempenho das suas atribuições, inclusive a designação de funcionários e auxiliares graduados que mantenham contacto e prestem auxílio à Comissão;

23 ANDRÉ DEMICHEL — *Le Contrôle de l'Etat sur les Organismes Privés*, I, pág. 4

R. Serv. Públ., Brasília, 108 (2): mai./ago. 1973

II — remeter ao referido órgão, com antecedência mínima de 30 (trinta) dias, da data das respectivas assembléias-gerais, a ordem do dia a estas referente, acompanhada de cabal justificativa, inclusive documental, para os diversos assuntos a serem tratados naquelas assembléias;

III — fornecer os dados que lhes forem solicitados, bem como as sugestões que tiverem, para a elaboração do relatório anual da CODECAN".

O art. 45 prevê a representação do órgão financeiro do Governo Federal nos conselhos fiscal e consultivo dessas mesmas entidades, e o faz nos seguintes termos:

"Nos Conselhos Fiscal e Consultivo das entidades referidas no artigo 39 e seu parágrafo único, haverá, salvo disposição legal em contrário, pelo menos, um membro a ser eleito por indicação do Tesouro Nacional, devendo recair a escolha em funcionário do Ministério da Fazenda, de comprovada competência e idoneidade, sem prejuízo do exercício do seu cargo ou função".

Esses dispositivos legais não deixam a mais leve dúvida quanto à natureza e extensão da atividade controladora atribuída à CODECAN. Na verdade, esse controle é de molde a penetrar toda a estrutura das entidades abrangidas, dentro da concepção, a que se refere DEMICHEL, de que, modernamente, a administração "penetra no funcionamento do organismo e influi nas suas decisões", por isso que o controle "não é mais um limite dentro do qual os organismos privados podem agir livremente", mas, antes, "um conjunto de diretrizes que orientam a ação desses organismos".

O controle a cargo do novo colegiado alcança todas as sociedades de cujo capital participe a União, mediante a aplicação de fundos seus, diretamente, pelo Tesouro Nacional, ou indiretamente, por organismo que manipule dinheiro do erário federal.

VII

Dúvidas, porém, quanto à matéria, começaram a surgir com o advento do Decreto-lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967, que submeteu essas mesmas entidades ao controle dos diferentes Ministérios, de acordo com as seguintes disposições:

"Art. 4.º — A Administração Federal compreende:

I — A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios;

II — A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

- a) Autarquias;
- b) Empresas Públicas;
- c) Sociedades de Economia Mista.

§ 1.º — As entidades compreendidas na Administração Indireta consideram-se vinculadas ao Ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade.

.....

Art. 19 — Todo e qualquer órgão da Administração Federal, direta ou indireta, está sujeito à supervisão do Ministro de Estado competente, excetuados unicamente os órgãos mencionados no artigo 32, que estão submetidos à supervisão direta do Presidente da República.

Art. 20 — O Ministro de Estado é responsável, perante o Presidente da República, pela supervisão dos órgãos da Administração Federal enquadrados em sua área de competência. A supervisão ministerial exerce-se à través da orientação, coordenação e controle das atividades dos órgãos subordinados ou vinculados ao Ministério, nos termos deste Decreto-lei.

.....

Art. 26 — No que se refere à Administração Indireta, a supervisão ministerial visará a assegurar, essencialmente:

I — a realização dos objetivos fixados nos atos de constituição da entidade;

II — a harmonia com a política e a programação do Governo no setor de atuação da entidade;

III — a eficiência administrativa;

IV — a autonomia administrativa, operacional e financeira da entidade".

VIII

O confronto entre os dois citados decretos-leis revela, desde logo, que, enquanto o de número 147 prevê o controle, pela CODECAN, das "sociedades de cujo capital o Tesouro Nacional participe, diretamente ou através de qualquer outra entidade", o de número 200, ao mesmo tempo que inclui essas sociedades nos quadros da Administração Indireta, cuida de submetê-las, por força do princípio básico da supervisão ministerial, convertido em fulcro de todo o sistema de fiscalização do desempenho governamental, à orientação, coordenação e controle do "Ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade".

Efetivamente, a contradição essencial que à primeira vista parecia ocorrer entre os decretos-leis em causa, na parte referente aos dispositivos transcritos, gerou a impressão de que, sendo o de número 200 posterior ao de número 147, teria havido, necessariamente, derrogação deste último, quanto à matéria diversamente regulada pelo primeiro, ao estabelecer a sistemática legal da Reforma Administrativa.

Todavia, o estudo mais acurado dos textos em confronto, levado a efeito sob a perspectiva mais ampla dos princípios que regem a nova organização administrativa do Governo Federal, conduz em definitivo ao afastamento de qualquer dúvida que pudesse, nos limites do razoável, aflorar ao espírito do hermeneuta.

IX

Se é certo que as sociedades de economia mista estão compreendidas no âmbito da administração indireta, para os efeitos da supervisão ministerial, não é menos certo que elas guardam, na sua configuração específica, as características tradicionais, que as distinguem tanto das autarquias quanto das

empresas públicas. Das primeiras, diferenciam-se, fundamentalmente, pela personalidade jurídica de direito privado e pela natureza mercantil de suas atividades. Das segundas, separam-se, sob o aspecto conceitual, pela forma de sociedade anônima, que a lei expressamente lhes impõe, e também pela associação de fundos públicos e capitais privados na constituição do capital social (art. 5.º do Dec.-lei n.º 200/67).

A posição da sociedade de economia mista, pois, em face do controle administrativo, singulariza-se, no quadro geral das entidades da Administração Indireta, por ser a única, entre todas, que associa, na sua constituição, capitais públicos e privados. Ao lado da empresa pública, à qual, não obstante constituída apenas com fundos públicos, se asseguram condições de funcionamento idênticas às do setor privado, as sociedades de economia mista fazem jus a tratamento especial.

É assim que dispõe, no seu art. 27, parágrafo único, o Decreto-lei n.º 200/67:

"Assegurar-se-á 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".

X

O controle administrativo das sociedades de economia mista se exerce, predominantemente, como de resto é curial, através do órgão específico da política econômico-financeira do Governo. Realmente, não se cogita, no caso, apenas de verificar a simples regularidade quanto à aplicação de fundos públicos, ou de avaliar a eficiência administrativa, em confronto com os objetivos fixados nos atos de constituição da sociedade, mas também, e sobretudo, de orientar, coordenar e controlar as suas atividades, sob todos os aspectos, em consonância com as diretrizes da política econômico-financeira formulada para o país, em seu conjunto. No primeiro desses aspectos, configura-se o controle decorrente do princípio básico da supervisão ministerial. No segundo, manifesta-se o controle específico do órgão responsável pelo desempenho da política econômica e financeira do Governo Federal.

Não há, por conseguinte, incompatibilidade entre os preceitos estabelecidos pelos diplomas legais em questão, uma vez que um e outro definem áreas de controle perfeitamente diferenciadas. O controle a cargo da CODECAN, preceituado pelo Decreto-lei n.º 147, visa, estritamente, "à defesa e ao controle dos interesses da União nas sociedades de cujo capital participe, direta ou indiretamente, o Tesouro Nacional", enquanto o controle previsto pelo Decreto-lei n.º 200 se exerce em função das atribuições conferidas aos sistemas de **atividades auxiliares**, como tais.

XI

Nos termos do art. 39, parágrafo único, do Decreto-lei n.º 147, o controle exercido pela CODECAN "abrangerá as empresas públicas e quaisquer outros organismos de cujo capital, no todo ou em parte, seja titular o Tesouro Nacional", e estender-se-á às sociedades de que sejam acionistas os entes referidos no **caput** do artigo, isto é, qualquer **outra entidade** que manipule fundos pertencentes à União.

É bem de ver que a esse controle não escapam, nem mesmo poderiam escapar, as sociedades de economia mista, ainda que constituídas nos Territórios Federais, mediante a participação acionária destes.

Meras entidades descentralizadas e como tal estruturadas por via de lei especial, e mantidas, à míngua de poder tributário, por meio de dotações globais consignadas no Orçamento Geral, pela União, que as administra por intermédio de preposto e as tem sob inteira subordinação, através do Ministério do Interior — os Territórios Federais se enquadram entre as entidades a que se reporta o art. 39 do Decreto-lei n.º 147/67. Assim sendo, não há como fugir à conclusão de que as sociedades de economia mista por eles constituídas estão sujeitas ao cumprimento das obrigações estatuídas no art. 43 do mesmo diploma legal.

XII

Estabelecido esse entendimento, torna-se oportuno atentar para o fato de que, na conformidade do parágrafo único, letra **b**, do art. 26 do Decreto-lei n.º 200, a cada Ministro de Estado incumbe designar o representante da União nas assembléias-ge-

rais das entidades jurisdicionadas ao respectivo Ministério. Esse dispositivo tem a seguinte redação:

"Art. 26 —

Parágrafo único — A supervisão exercer-se-á mediante adoção das seguintes medidas, além de outras estabelecidas em regulamento:

.....
b) designação, pelo Ministro, dos representantes do Governo Federal nas Assembléias-Gerais e órgãos de administração ou controle da entidade".

Neste particular, o Decreto-lei n.º 200 regulou inteira e diversamente a matéria contida no art. 1.º, item V e no art. 23, ambos do Decreto-lei n.º 147, que prescrevem:

"Art. 1.º — A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (P.G.F.N.) é o órgão jurídico do Ministério da Fazenda, diretamente subordinado ao Ministro de Estado, dirigido pelo Procurador-Geral da Fazenda Nacional e tem por finalidade privativa:

.....
V — representar a União nas assembléias-gerais das sociedades de economia mista e em outras entidades de cujo capital o Tesouro Nacional participe.

.....
Art. 23 — Na representação da União nas assembléias-gerais das sociedades de economia mista e em outras entidades de cujo capital o Tesouro Nacional participe, o Procurador-Geral da Fazenda Nacional, ou o Procurador da Fazenda Nacional, quando por aquele lhe for delegada competência, procederá estritamente de acordo com as instruções que lhe forem transmitidas pelo Ministro da Fazenda".

Nestas condições, resulta patente a revogação sofrida por esses dispositivos, tendo em vista que a matéria de que trata foi regulada, de modo diverso e integral, pelo art. 26 do Decreto-lei n.º 200/67.

XIII

Resta considerar, ainda, no interesse da completa elucidação do assunto, que o Decreto-lei n.º 147, ao tratar, no seu artigo 40, item VI, da constituição da CODECAN, prevê, entre os membros desta, um representante de cada Ministério interessado.

Assim reza o dispositivo:

"Art. 40 — Além do Procurador-Geral, seu presidente nato, a CODECAN compor-se-á dos seguintes membros:

.....

VI — um representante de cada um dos Ministérios a que se vinculam as entidades referidas no art. 39 e seu parágrafo único;"

Claro está que, no caso em estudo, o Ministério do Interior, em cuja estrutura administrativa se integram os Territórios Federais acionistas das sociedades aqui consideradas, deve representar-se na CODECAN. Todavia, há conveniência em que essa representação esteja a cargo do mesmo funcionário que, na forma do art. 26, parágrafo único, letra b, do Decreto-lei n.º 200/67, for designado para representar a União nas assembleias-gerais das entidades vinculadas a essa mesma Secretaria de Estado.

De igual modo, em virtude de certas atribuições similares existentes nas áreas de controle definidas à CODECAN e aos Ministérios, respectivamente, consoante os preceitos legais que as disciplinam, torna-se desejável que as relações entre as entidades controladas e aquele colegiado sejam exercitadas por intermédio do representante do Ministério do Interior, de acordo com instruções da Inspetoria-Geral de Finanças.

CONCLUSÃO

Em suma, as considerações expendidas ao longo dos itens anteriores levam à seguinte conclusão:

1. Os Territórios Federais, como entidades meramente descentralizadas da Administração Federal, e, nessa qualidade,

mantidos através de dotações globais consignadas no Orçamento da União, estão compreendidos na expressão "qualquer outra entidade", do art. 39, *in fine*, do Decreto-lei n.º 200/67.

2. Assim sendo, as sociedades de economia mista constituídas nesses territórios, e de cujo capital eles participem, colocam-se ao alcance da regra contida no parágrafo único do mesmo artigo e como tal estão sujeitas ao cumprimento das obrigações estatuídas nos arts. 43 e 45 do citado diploma legal.

CONCLUSÃO GERAL

A exposição dos temas em estudo enseja, por sua vez, a seguinte conclusão geral:

I — O ordenamento legal da Reforma Administrativa, consubstanciado no Decreto-lei número 200/67, estabelece o princípio básico do controle dos entes administrativos através dos sistemas de atividades auxiliares, cada um exercendo-se no respectivo campo de especialização.

II — A par desses sistemas de controle, os organismos responsáveis por determinada programação conservam a autoridade normativa e exercem o controle e fiscalização de sua competência específica sobre a execução local, para efeito de liberação dos respectivos recursos, em geral condicionada ao cumprimento das diferentes etapas do cronograma pertinente (Dec.-lei n.º 200/67, art. 10, § 7.º).

III — Os controles a cargo dos sistemas de atividades auxiliares acham-se institucionalizados em torno do princípio da supervisão ministerial, que se converte, assim, em fulcro de toda a estrutura do controle interno da Administração Federal.

IV — O exercício de um desses controles não exclui o de outro, ainda que sobre o mesmo objeto, mas um e outro podem exercitarse, simultaneamente, sejam os dos sistemas de atividades auxiliares, entre si, sejam estes em relação aos dos órgãos responsáveis por programas específicos, de vez que incidem sobre aspectos distintos da atividade administrativa.

V — Os **fundos especiais** distribuídos aos Territórios Federais e por estes aplicados estão sujeitos, a um só tempo, à

fiscalização dos entes personalizados da Administração Federal responsáveis pela respectiva programação e bem assim ao controle dos órgãos próprios dos sistemas de atividades auxiliares.

VI — A Inspetoria-Geral de Finanças do Ministério do Interior, como órgão setorial do Sistema de Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria, cabe expedir o certificado de auditoria relativo às contas dos **fundos especiais** aplicados pelos Territórios Federais.

VII — As sociedades de economia mista constituídas nos Territórios Federais, mediante a participação destes no respectivo capital, estão abrangidas pelas disposições do art. 39, parágrafo único, e, consequentemente, obrigadas ao cumprimento das exigências estatuídas nos artigos 43 e 45, todos do Decreto-lei n.º 147/67, devendo fazê-lo por intermédio da Inspetoria-Geral de Finanças do Ministério do Interior, em virtude de estarem compreendidas na órbita de jurisdição administrativa dessa Secretaria de Estado.

Novas Técnicas do Orçamento Públíco

Sebastião de Sant'Anna e Silva

Professor universitário (Universidade Federal do Rio de Janeiro)

A teoria das finanças públicas e da política orçamentária e fiscal, assim como as técnicas de elaboração da programação financeira do Governo, tem sido objeto, nos últimos tempos, de uma significativa transformação.¹

É verdade que a atividade financeira do Governo continua a ser considerada, de acordo com antiga tradição, como decorrente da existência de dois grupos de necessidades humanas: **necessidades privadas**, que podem ser satisfeitas através do sistema do mercado, e **necessidades públicas**, cujo atendimento exige a organização política da sociedade, ou seja a existência do Estado. Para a satisfação das necessidades privadas, produzem os indivíduos, as firmas e as empresas, bens privados (inclusive serviços), postos à venda no mercado, cujo preço depende essencialmente, embora não exclusivamente, de sua procura e oferta. Para a satisfação das necessidades públicas produz o Governo bens públicos (quase sempre sob a forma de serviços e só excepcionalmente de mercadorias), que não podem ser colocados à venda no mercado e cujos preços não podem ser fixados com base em sua procura e oferta. Diferenciação fundamental entre bens privados e públicos, é que o uso dos primeiros, os bens privados, está sujeito à **cláusula de exclusão**, só sendo admitidos a seu uso os indivíduos que disponham de poder de compra suficiente para adquiri-los pelos preços correntes no mercado. No caso dos bens públicos, não é

¹ O Instituto Internacional de Finanças Públicas, em seu Congresso de 1971, em Nuremberg, sob o tema "Novos métodos de escolhas orçamentárias", realizou uma análise penetrante das novas técnicas e políticas relacionadas com o Orçamento Públíco. Os anais do Congresso foram publicados em 1972 pelo Instituto.

porém admissível essa cláusula de exclusão, sendo todos os indivíduos integrantes de uma Nação admitidos à sua utilização, quer disponham ou não do poder de compra correspondente. Um indivíduo pode ficar privado do atendimento de necessidades privadas mais elementares, tais como as de alimentação e vestuário, se não dispuser de poder de compra para adquirir no mercado os produtos capazes de satisfazê-las. Ninguém, todavia, seja qual for o seu poder de compra, deixará de ter satisfeita, como integrante de uma comunidade política, sua parcela de necessidade de defesa ou de segurança.

Admite-se, porém, na moderna teoria das finanças públicas, a existência de um terceiro grupo de necessidades, denominadas por Richard P. Musgrave² de necessidades meritórias (*merit wants*). Trata-se de necessidades que, embora em princípio possam ser satisfeitas através do sistema do mercado, ou seja de forma idêntica às necessidades privadas, são consideradas de tão elevado mérito social, que se considera impossível sujeitar sua satisfação ao princípio da exclusão. Assim sendo, o Estado assume a responsabilidade total ou parcial pela satisfação de tais necessidades, através do suprimento de bens meritórios (*merit goods*) para sua satisfação. A saúde, certos níveis de ensino, o transporte das pessoas etc., são exemplos típicos de necessidades meritórias. É inegável que elas podem, em princípio, ser satisfeitas pelo sistema do mercado, através de empresas de educação, de saúde, de construção e de exploração de estradas, que venderiam aos usuários os serviços por elas produzidos. Como, todavia, o suprimento de tais serviços pelo sistema do mercado obedeceria ao princípio da exclusão e o Estado considera que ninguém deva ser excluído da satisfação de tais necessidades, assume o Governo a responsabilidade pelo seu suprimento. Às vezes o suprimento de bens meritórios pelo Estado é inteiramente gratuito, como acontece com o ensino público primário. Outras vezes é cobrado por esse suprimento um preço político, que nada tem a ver com a sua oferta e procura (emolumentos cobrados nas Universidades). Algumas vezes o Estado faz o suprimento de tais serviços a toda a população. Outras vezes, limita esse suprimento a indivíduos cujo poder de compra é considerado insuficiente. Finalmente, pode acontecer que o Estado monopolize o suprimento do serviço, ocorrendo porém, freqüentemente, que ele se responsabilize apenas em parte por esse suprimento, ficando a parte

² Richard P. Musgrave, *The Theory of Public Finance*, New York, 1959.

restante a cargo das firmas e empresas privadas através do sistema do mercado.

Podemos, portanto, considerar a Administração Pública como uma enorme e complexa Empresa, ou um conglomerado de empresas produtoras de uma variada gama de serviços que devem atender a necessidades coletivas, públicas e meritórias. A organização administrativa pode, portanto, ser equiparada a um sistema de produção, com estrutura correspondente à organização hierárquica e territorial dos serviços públicos. Os bens gerados por esse sistema de produção não são vendidos ao público através do mercado, mas lhe são fornecidos gratuitamente ou mediante um preço político, sendo sua produção financiada por transferências compulsórias de renda. Os fatores utilizados para operar esse sistema de produção são adquiridos no mercado, salvo casos excepcionais nos quais ainda se utiliza o processo de requisição (serviço militar, eleitoral, do júri). O problema gerencial mais importante na esfera da Administração Pública consiste, portanto, em estabelecer métodos e sistemas através dos quais se torne possível conseguir que os fatores de produção adquiridos pela Administração sejam **efetiva, econômica e eficientemente** utilizados na produção dos serviços sob sua responsabilidade.

A orçamentação é tradicionalmente considerada, tanto na Administração Pública como na Administração Privada, como técnica adequada para programar a produção e o suprimento de bens durante um determinado período de tempo, assim como a alocação eficiente de fatores para a produção desses bens. O que distingue a técnica da orçamentação pública da orçamentação privada é o fato de que, na primeira, trata-se de programar a produção e o suprimento de bens cujo volume e qualidade não são determinados pelo mercado, mas por decisões de natureza política. É necessário, portanto, na orçamentação pública, encontrar técnicas diferentes e mesmo mais sofisticadas do que as utilizadas na orçamentação privada, para conseguir, também na primeira, uma alocação racional, econômica e eficiente de recursos. O problema torna-se ainda mais importante, uma vez que a Administração Pública disputa com a Administração Privada os fatores escassos disponíveis e tem a possibilidade de efetuar em seu favor, transferências compulsórias desses fatores. Torna-se, portanto, imprescindível encontrar métodos e técnicas capazes de orientar o uso alternativo desses fatores dentro da própria Administração Pública e entre esta e a Admi-

nistração Privada. As novas técnicas orçamentárias, algumas das quais vamos analisar neste trabalho, visam um objetivo de eficiência nos gastos públicos ou no uso pelo Governo de fatores escassos, para produzir, pelos menores custos possíveis, bens públicos e meritórios, capazes de proporcionar o máximo de bem-estar com o mínimo sacrifício coletivo.

O que caracterizava a técnica orçamentária tradicional era, em primeiro lugar, a preparação de estimativas de despesa partindo das unidades administrativas, que eram convocadas a formular suas necessidades de recursos financeiros para a execução de seus programas específicos. Esses programas, limitados ao período de um ano, eram apresentados sob a forma de uma relação de gastos (despesas com pessoal, material, serviços, obras etc.) e não dos resultados que se pretendia alcançar.³

A fase inicial de um moderno sistema orçamentário consiste em uma avaliação das necessidades públicas e das necessidades meritórias que o Estado se dispõe a atender durante o período de tempo abrangido pelo plano ou programa do governo no poder. Essa avaliação é em primeiro lugar qualitativa e em seguida quantitativa. A avaliação qualitativa consiste em relacionar as necessidades a serem atendidas e é, antes de tudo, um problema político, notadamente no que diz respeito às necessidades meritórias. A filosofia política dominante, o programa do partido ou grupo que detém o poder, a força dos diversos grupos de pressão etc., ditam o grau de intervenção social do Estado e que necessidades são consideradas meritórias para determinar o seu atendimento total ou parcial pelo Governo. Inclui-se ainda na avaliação qualitativa das necessidades públicas e meritórias o estabelecimento de escalas de prioridade para sua satisfação. As avaliações qualitativa e quantitativa então se interpenetram e se confundem. A satisfação de necessidades, sejam elas privadas, públicas ou meritórias, é um problema econômico. Trata-se, na verdade, da alocação de recursos limitados, para atender a um rol praticamente ilimitado de necessidades. Face à impossibilidade de se satisfazer a todas elas, cumpre o estabelecimento de hierarquias e escalas

³ No Governo Castelo Branco modificou-se a técnica da elaboração orçamentária de baixo para cima: apresentação das estimativas de despesa pelas unidades administrativas, preparação da proposta orçamentária por ministérios e aprovação final pelo Presidente. A partir de 1964 passou-se para a elaboração orçamentária de cima para baixo: definição do programa orçamentário global em reunião do Ministério para o estabelecimento de prioridades, estabelecimento do teto da despesa geral, fixação do déficit admissível e determinação de quotas de despesas para os diversos ministérios.

de prioridade para sua satisfação. As consideradas como prioritárias obterão satisfação integral, as menos urgentes satisfação parcial e as adiáveis terão sua satisfação transferida para o futuro.

A técnica orçamentária acima sintetizada constitui o chamado "orçamento programa", pois sua base está no plano ou programa plurianual do Governo e nas metas e prioridades nele estabelecidas. A elaboração das estimativas pelas unidades administrativas não é mais o núcleo do processo orçamentário e sim uma fase secundária e dependente, pois os programas dessas unidades constituem apenas subprogramas, cujos limites, objetivos e importância dependem das metas e objetivos fixados no plano ou programa global. Essa nova técnica passou a exigir, inclusive, a modificação da forma de apresentação do documento orçamentário, a ser baseado em uma classificação funcional, na qual as autorizações de despesa são grupadas de acordo com seus objetivos (defesa nacional, educação, recursos naturais etc.), independentemente das unidades administrativas ou departamentos responsáveis pelos gastos.

Essa transformação da técnica orçamentária é que originou a transferência, efetuada pela Reforma Administrativa, do DASP para o Ministério do Planejamento, da responsabilidade pela elaboração da Proposta do Orçamento Geral da União. Quando realizou, nas décadas de 30 e 40, o magnífico e patriótico trabalho de reorganizar a Administração Federal, por ordem no serviço público, selecionar e profissionalizar o servidor civil, racionalizar e dar eficiência à máquina administrativa, necessitou o DASP de comandar a elaboração orçamentária como instrumento imprescindível para a execução desse trabalho disciplinador. A técnica orçamentária consistia então, principalmente, em conseguir, no contato direto com as unidades administrativas, boas estimativas orçamentárias capazes de dotá-las de recursos adequados a um trabalho eficiente. Todavia, quando a partir de 1964 surgiu a imperiosa necessidade de um planejamento econômico a longo prazo, para conter a inflação que paralisara o crescimento econômico do país e assegurar a retomada e aceleração desse crescimento, tornou-se imperioso transformar o orçamento em instrumento desse planejamento econômico e atribuir a responsabilidade pela sua elaboração ao órgão responsável pela preparação do plano econômico do Governo e coordenação de sua execução.

Para que o Orçamento Público seja um instrumento efetivo para a programação, a longo prazo, das atividades do Governo, preocupam-se os economistas e financistas em encontrar métodos e sistemas para a fixação de escalas de prioridade na satisfação das necessidades públicas e meritórias. O sistema PPBS (Planning, Programming, Budgeting System) e a análise do "Custo/Benefício" constituíram, sem dúvida, um grande progresso no sentido da consecução de critérios objetivos, capazes de nortear os elaboradores do orçamento público na tomada de decisões, fixação de hierarquias e prioridades e na avaliação dos resultados da execução de programas governamentais. O PPBS é, na sua essência, um processo de elaboração orçamentária que procura especificar programas e objetivos em termos quantitativos, medir benefícios e procurar soluções a custos mais reduzidos. Deve-se, porém, estar sempre atento para o fato de que a Administração Pública nunca pode ser inteiramente equiparada às empresas privadas, que serviram de modelo para a introdução da técnica do PPBS.⁴ Nas empresas privadas qualquer orientação estabelecida ou decisão tomada deverá ter sempre em vista a consecução de um lucro nas operações a serem realizadas. Esse lucro será sempre a resultante de um benefício superior ao custo, ambos perfeitamente mensuráveis em dinheiro. Na Administração Pública, embora o custo seja sempre suscetível de apuração em termos quantitativos, o benefício, freqüentemente, não é suscetível de tal apuração, dado o seu caráter eminentemente social. Embora seja perfeitamente apurável o custo monetário de um programa de defesa nacional, torna-se impossível quantificar os benefícios dele resultantes (garantia da independência e da soberania nacional, aumento do prestígio nacional etc.). Em conclusão, as decisões em matéria orçamentária têm de ser, freqüentemente, motivadas em razões e considerações de natureza política e não baseadas em motivos de ordem estritamente econômica.

Além de ser um sistema cuja finalidade principal é possibilitar a tomada de decisões racionais em matéria orçamentária, o PPBS é um método pelo qual se procura definir os obje-

⁴ Em 1967, tivemos a oportunidade de participar, juntamente com oficiais superiores das Forças Armadas do Brasil e de diversos outros países, de um Seminário na Universidade de Pittsburgh, promovido pelo Departamento de Defesa dos Estados Unidos, sobre "Orçamentos da Defesa Nacional". Foi-nos explicado, na ocasião, que a técnica do PPBS fora inaugurada, nos Estados Unidos, no Departamento da Defesa, quando Mc Namara assumiu o cargo de Secretário da Defesa. Vindo da presidência da Ford Motor Co., o novo Secretário, impressionado com a inexistência, no Departamento, de um sistema eficiente de orçamentação, baseado na apuração de custos, introduziu ali um sistema semelhante ao então adotado na Ford. O sistema, após mostrar sua eficiência, foi adotado em diversos outros departamentos da Administração Federal Americana.

tivos a longo prazo (plano) de uma determinada atividade governamental, delinear as diversas alternativas possíveis (programa de ação) para atingir esses objetivos, assim como identificar quais os recursos necessários para execução de cada uma dessas alternativas (orçamentação). Na definição de um especialista, "A análise sistemática dos caminhos alternativos para alcançar objetivos é o coração e a alma do PPBS na elaboração orçamentária".⁵ Podemos enumerar como as seguintes as características do PPBS:

- a) orientação baseada na produção e não nos gastos do serviço considerado;
- b) planejamento e programação para vários anos;
- c) uso de instrumentos de análise (análise do custo/benefício) para o exame, não só dos objetivos, como também dos diversos programas alternativos para atingi-los.

A primeira fase do sistema PPBS situa-se, portanto, no planejamento a longo prazo das atividades governamentais. Nessa fase inicial tem lugar a elaboração e a aprovação do plano global do Governo, no qual suas diretrizes são definidas, são fixados os objetivos (metas) a atingir e estabelecidas as hierarquias e as escalas de prioridade entre esses objetivos.

A segunda fase exige o detalhamento do plano global do Governo nos diversos programas a serem elaborados e executados para a consecução dos objetivos estabelecidos. É nesta segunda fase que se torna importante a utilização de instrumentos, tais como a análise do **custo/benefício**, que permite estabelecer comparações entre os custos e os resultados de programas alternativos de ação. Citamos abaixo as características que nos pareceram as mais importantes da análise **custo/benefício**, na relação apresentada por um especialista, em um manual clássico sobre a matéria.⁶

1.º) O exame sistemático e a comparação entre formas alternativas de ação que podem ser adotadas para alcançar objetivos específicos em um determinado período de tempo.

⁵ A.M. Rivlin — "The Planning, Programming and Budgetary System in the Department of Health, Education and Welfare". Joint Economic Committee, Washington, D.C., 1969.

⁶ Gene H. Fischer, The Role of Cost — Utility Analysis in Program Budgeting, in "Mannual for Programme and Performance Budgeting", New York, 1965.

2.º) Uma análise crítica de alternativas envolvendo numerosas considerações, sendo as duas principais: a) a avaliação dos custos (no sentido de custo de recursos econômicos) e b) a utilidade (ganhos e benefícios) decorrentes de cada uma das alternativas.

3.º) O tempo a se considerar, ou seja o futuro, às vezes um futuro distante: cinco anos, dez anos ou mais.

4.º) Um ambiente de incerteza, às vezes mesmo de grande incerteza, devido ao longo período de tempo visualizado, incerteza esta porém que, pelo fato de ser um fator importante, deverá ser encarada de frente e explicitamente tratada na análise.

5.º) Tema amplo e ambiente muito complexo em torno do qual a análise se realiza, o que dá lugar a várias interações entre as variáveis-chave do problema, significando que as soluções simples e diretas constituem a exceção e não a regra.

6.º) Uso ao máximo possível de métodos quantitativos de análise, devendo esse trabalho puramente quantitativo, sempre que necessário, ser suplementado por uma análise qualitativa.

Cumpre, todavia, salientar que a análise custo/benefício não é às vezes suficiente, por si só, para levar a uma solução, ou seja a uma decisão sobre a adoção de determinada política ou de determinado curso de ação. A finalidade da análise custo/benefício é a de qualquer outro método orçamentário: conseguir o máximo de eficiência nos gastos do Governo, da mesma forma que o indivíduo ou a empresa privada procura, também, o máximo de eficiência (resultados) em seus dispêndios. Ora, uma despesa, tenha ela lugar no setor público ou no setor privado, só pode ser considerada eficiente: a) quando os benefícios dela decorrentes têm uma relação com os custos correspondentes de outras despesas com ela comparáveis; e b) quando se verifica que o objetivo por ela visado não poderia ser alcançado com um dispêndio menor. Por exemplo, poderemos dizer que o custo de uma maternidade de 200 leitos mantida pelo Governo é eficiente: a) se esse custo é comparável com o de outras maternidades públicas ou privadas da mesma dimensão e do mesmo nível de tratamento; b) se for verificado que não é possível manter idêntico número de leitos e o mesmo nível de tratamento por um custo menor.

Antes de concluirmos o presente trabalho, não será de mais salientar que o sistema PPBS e a análise custo/benefício não são instituições genuinamente capitalistas, modeladas exclusivamente na administração de empresas privadas, onde o objetivo do lucro elimina quaisquer outras considerações, nem aceitar a opinião de que tais métodos não são adequados à Administração Pública, onde os objetivos a considerar são de caráter exclusivamente político-social. Ao contrário, o PPBS e a análise custo/benefício são instrumentos neutros de trabalho, assim como as técnicas do planejamento e da programação e, como tais, utilizáveis em um Estado como o brasileiro, que faz repousar na iniciativa e na propriedade privadas o seu sistema econômico, como também em um Estado cuja economia se movimenta na base do dirigismo total e da propriedade coletiva dos meios e instrumentos de produção.

O que se torna necessário é reconhecer a limitação de tais métodos e a necessidade de sua complementação, como o faz de forma decisiva um dos mais conhecidos e reputados autores da moderna teoria das Finanças Públicas e da Política Fiscal:

“Técnicas como as do PPBS e CB (análise do custo/benefício) são úteis ao desvendar as consequências das escolhas governamentais, mas não oferecem razões para remover essas escolhas da arena política. De fato, a melhor estratégia para os devotos do PPBS é fazer com que os políticos entendam inteiramente seus usos e limitações, como, por exemplo, através de modificações adequadas dos processos para o exercício do controle político das despesas públicas. A melhoria das informações fornecidas à Administração Governamental pelas novas técnicas pode revelar tipos de comportamento, por parte de servidores públicos, inadequados à consecução de eficiência, mas essas técnicas, por si só, nada podem fazer diretamente para a modificação desse comportamento. Os que acreditam no sistema do mercado como força disciplinadora desejam ver essas técnicas suplementadas por métodos capazes de estimular o mercado de trabalho para o serviço público.”⁷

⁷ Alan T. Peacock, *New Methods of Appraising Government Expenditure: An Economic Analysis* — York — U.K., 1971.

O DASP se inscreveu na história administrativa do Brasil como inovador e introdutor de novas técnicas e novos métodos para a melhoria da eficiência e dos resultados do serviço público. Dentre as suas grandes realizações, creio que se inscreve, em primeiro lugar, a profissionalização do serviço público, a seleção e o recrutamento de valores para o serviço do Estado e a conservação desses valores no serviço do Governo, através de remuneração adequada e estímulos idênticos aos que prevalecem em um mercado de trabalho em permanente desenvolvimento, como é o nosso. Só uma política de pessoal assim orientada, pode garantir que métodos e sistemas modernos de administração, como o PPBS, a análise custo/benefício e outros, cuja implantação e execução exigem técnicas, técnicos e instrumental especializados, possam ser utilizados na fase, ora atravessada, de expansão acelerada de nossas potencialidades econômicas e sociais, sob o controle, orientação e estímulo governamentais.

O Banco de Dados e o Plano Nacional de Estatísticas Básicas

José Francisco de Albuquerque Lins

Capitão-de-Mar-e-Guerra; entre outros cargos e funções exerceu a Chefia do Núcleo da Secretaria Geral da Marinha em Brasília

INTRODUÇÃO

Em ensaio intitulado o BANCO DE DADOS E A REFORMA ADMINISTRATIVA^(*) mostramos como imaginamos que devia funcionar o BANCO NACIONAL DE DADOS, segundo os Princípios Fundamentais que norteiam a REFORMA ADMINISTRATIVA a ser implantada no País, o que levaria à instituição de uma estrutura de organização que pode ser indicada pela Figura, onde são mostrados os três níveis básicos através dos quais se realizam todas as ações da Política Nacional:

nível 1 — NACIONAL;

nível 2 — REGIONAL ou ESTADUAL; e

nível 3 — LOCAL ou MUNICIPAL.

Demonstramos que, para obter a mais perfeita coordenação e a mais completa integração de esforços no desenvolvimento das ações do Governo, com o fim de serem atingidos os OBJETIVOS NACIONAIS PERMANENTES, que é o propósito final da POLÍTICA NACIONAL, deveríamos setorializar a coordenação segundo as quatro expressões básicas do PODER NACIONAL.

(*) A ser oportunamente publicado na "Revista do Serviço Público".

NAL, ou seja, estabelecer a cadeia de coordenação nos campos político, econômico, psicossocial e militar, propondo uma METODOLOGIA para a formulação, orientação e controle da Política Nacional, conforme idealizamos.

Indicamos, também, que deveria a estrutura funcionar através de:

- a) uma direção centralizada, onde se efetuará o planejamento, a coordenação e o controle;
- b) uma execução essencialmente descentralizada; e
- c) uma doutrina comum a todos os órgãos interessados.

Demonstramos, ainda, que seria indispensável, para garantir a adequabilidade e a exequibilidade do projeto de funcionamento do BANCO NACIONAL DE DADOS, instituir:

- a) uma LISTA OFICIAL DE ASSUNTOS DE INTERESSE DO GOVERNO, de modo a permitir o conhecimento de todos os dados indispensáveis à tomada de decisões, através do manejo correto das informações, onde seriam realizados, de maneira uniforme e dentro de uma mesma sistemática, comum e global, a coleta, o registro e a apresentação, a análise e a disseminação, permitindo, ainda, o arquivamento segundo uma classificação comum a todos os órgãos, o que garantirá a facilidade de intercâmbio para conhecimento das informações;
- b) o NÚMERO DE ESTOQUE BRASILEIRO (NEB);
- c) o NÚMERO DE REGISTRO NACIONAL DAS PESSOAS NATURAIS, designação retirada do convênio firmado entre os Ministérios da Justiça, Fazenda, Trabalho e Previdência Social, o que permitirá a individualização de cada pessoa física, com a consequente racionalização e simplificação dos serviços pertinentes, garantindo ainda a facilidade de intercâmbio de dados.

Procuraremos no presente estudo expandir as nossas idéias sobre a utilização do BANCO NACIONAL DE DADOS na construção do PLANO NACIONAL DE ESTATÍSTICAS BÁSICAS.

PLANO NACIONAL DE ESTATÍSTICAS BÁSICAS (PNEB)

DEFINIÇÃO DO PNEB

O Plano Nacional de Estatísticas Básicas (PNEB), aprovado pelo Decreto n.º 63.010, de 18 de julho de 1968, tem a seguinte definição:

O PNEB comprehende aqueles levantamentos estatísticos necessários ao conhecimento da realidade nacional, em seus aspectos considerados essenciais ao planejamento econômico-social do País e à segurança nacional.

ESQUEMA DE APRESENTAÇÃO DO PNEB

O PNEB é apresentado segundo esquema em que se relacionam, distintamente, as estatísticas primárias (apurações de registros ou de levantamentos diretos) e as estatísticas derivadas (resultantes de elaboração com base, geralmente, nas estatísticas primárias). Para cada um dos tópicos enunciados são indicados:

- a periodicidade com que devem ser pesquisados; e
- o âmbito geográfico da pesquisa.

Para a periodicidade ou freqüência da pesquisa apresenta o plano uma discriminação coincidente com o tipo de levantamento estatístico a ser realizado para a obtenção das informações. Assim, aos levantamentos censitários é atribuída, na forma da legislação em vigor, a periodicidade decenal ou quinquenal, conforme o caso. Com relação às estatísticas contínuas a periodicidade será trienal, bienal, anual, semestral, trimestral ou mensal.

No que se relaciona com o âmbito da pesquisa, o esquema estabelece, sempre que possível, especificação coincidente com a divisão político-administrativa do País. Para certos tópicos estabelece a obrigatoriedade de que sejam disponíveis dados para áreas selecionadas (áreas previamente determinadas para pesquisas específicas, somando no seu conjunto a área total do

País) e áreas especiais, assim conceituadas as que, por força de lei ou imposição da técnica, sejam representadas por municípios ou distritos de uma ou mais unidades da Federação, cada um deles constituindo área distinta de pesquisa, não somando, necessariamente, a área total do País.

FINALIDADES DAS ESTATÍSTICAS PARA O GOVERNO

Podemos dizer que as ESTATÍSTICAS devem ser utilizadas pelo Governo para:

- prover informações para o planejamento e a tomada de decisões; e
- controlar as ações planejadas.

Podemos ainda dizer que os esforços desenvolvidos para a obtenção de estatísticas que não atendam às finalidades acima mencionadas devem ser considerados supérfluos, sendo inócuos os gastos consumidos, devendo, consequentemente, serem evitados.

APRESENTAÇÃO DAS ESTATÍSTICAS

Os dados estatísticos são, normalmente, apresentados sob duas formas básicas:

- dados brutos ou estatísticas primárias — aqueles que foram coletados e ainda não sofreram qualquer processo de análise; e
- estatísticas secundárias — as resultantes da análise dos dados coletados.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ESTATÍSTICA (IBE)

O IBE tem por finalidade coordenar as atividades do sistema estatístico nacional, bem como executar levantamentos de estatísticas contínuas e censitárias, e estudos sobre os respectivos resultados, de acordo com as diretrizes e bases fixadas pela Legislação vigente (Decreto-lei n.º 161, de 13/2/67, art. 9.º).

Caberá, prioritariamente, ao IBE a execução do PNEB, definido pelo Governo, compreendendo as estatísticas essenciais

ao planejamento econômico-social do País e à segurança nacional (Decreto-lei n.º 161/67, art. 4.º).

A coordenação técnica das atividades do IBE será feita pela Comissão Nacional de Planejamento e Normas Estatísticas (CONPLANE), que foi instalada em 12/12/1967, com a seguinte constituição:

- Diretor-Superintendente do IBE, Coordenador;
- Diretor do Laboratório de Estatística do IBE;
- Diretor do Departamento de Estatísticas Industriais, Comerciais e de Serviços do IBE;
- Diretor do Departamento de Divulgação Estatística do IBE;
- Coordenador-Geral da Rede de Coleta do IBE;
- Diretor-Executivo de Pesquisas Domiciliares do IBE;
- Diretor-Geral de Censos do IBE;
- Diretor do Centro Brasileiro de Estudos Brasileiros do IBE;
- Diretor do Centro Brasileiro de Estatísticas Agropecuárias do IBE;
- Superintendente do Centro de Processamento de Dados do IBE;
- Representante do Instituto Brasileiro de Geografia;
- Representante da Escola Nacional de Ciências Estatísticas;
- Representante do Estado-Maior da Armada;
- Representante do Estado-Maior do Exército;
- Representante do Estado-Maior da Aeronáutica;
- Representante do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas;

- Representante do Instituto de Planejamento Econômico e Social, do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral;
- Representante do Serviço Técnico de Análise e Planejamento da Secretaria Adjunta para Planejamento Político do Ministério das Relações Exteriores;
- Representante da Superintendência Nacional do Abastecimento;
- Representante do Banco Nacional da Habitação;
- Representante da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo;
- Representante da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste;
- Representante da Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul.

REDE DE COLETA DO IBE

A Rede de Coleta de Dados do IBE está sendo reorganizada em função da instituição da Fundação IBGE e deverá ser constituída por 820 Agências distribuídas pelas Capitais dos Estados e principais cidades.

SISTEMÁTICA ATUAL DE OBTENÇÃO DAS ESTATÍSTICAS BÁSICAS

De acordo com o esquema aprovado no PNEB, as estatísticas deverão ser obtidas de acordo com a seguinte periodicidade:

a) RECENSEAMENTO GERAL — que compreenderá o Censo Demográfico e os Censos Econômicos: Agrícola, Industrial, Comercial e dos Serviços. Complementarmente realizar-se-ão inquéritos especiais sobre "mão-de-obra" e "fluxo de mercadorias" (procedência das compras e destinos das vendas), com base em amostra a ser extraída do material relativo aos censos econômicos. Periodicidade DECENAL.

- b) CENSOS ECONÔMICOS — Periodicidade QÜINQUÉNAL.
- c) ESTATÍSTICAS CONTÍNUAS — Periodicidade TRIENAL, BIENAL, ANUAL, SEMESTRAL, TRIMESTRAL ou MENSAL, conforme as necessidades.

Se atentarmos para o fato de que os dados estatísticos são levantados através de coletores, principalmente durante as épocas de realização do RECENSEAMENTO e dos CENSOS ECONÔMICOS, contratados especificamente para tais tarefas, e normalmente despreparados, vinculados à Rede de Coleta de Dados do IBE, poderemos explicar a razão pela qual os resultados obtidos diferem, com margem de até 30%, da realidade, em que pese o vulto dos recursos consumidos. Para o Recenseamento Geral de 1970 foram previstos recursos da ordem de Cr\$ 200 milhões. Há que fazer ressaltar que tais recursos são consumidos sob a forma de despesas de custeio, sem representar qualquer forma de investimento.

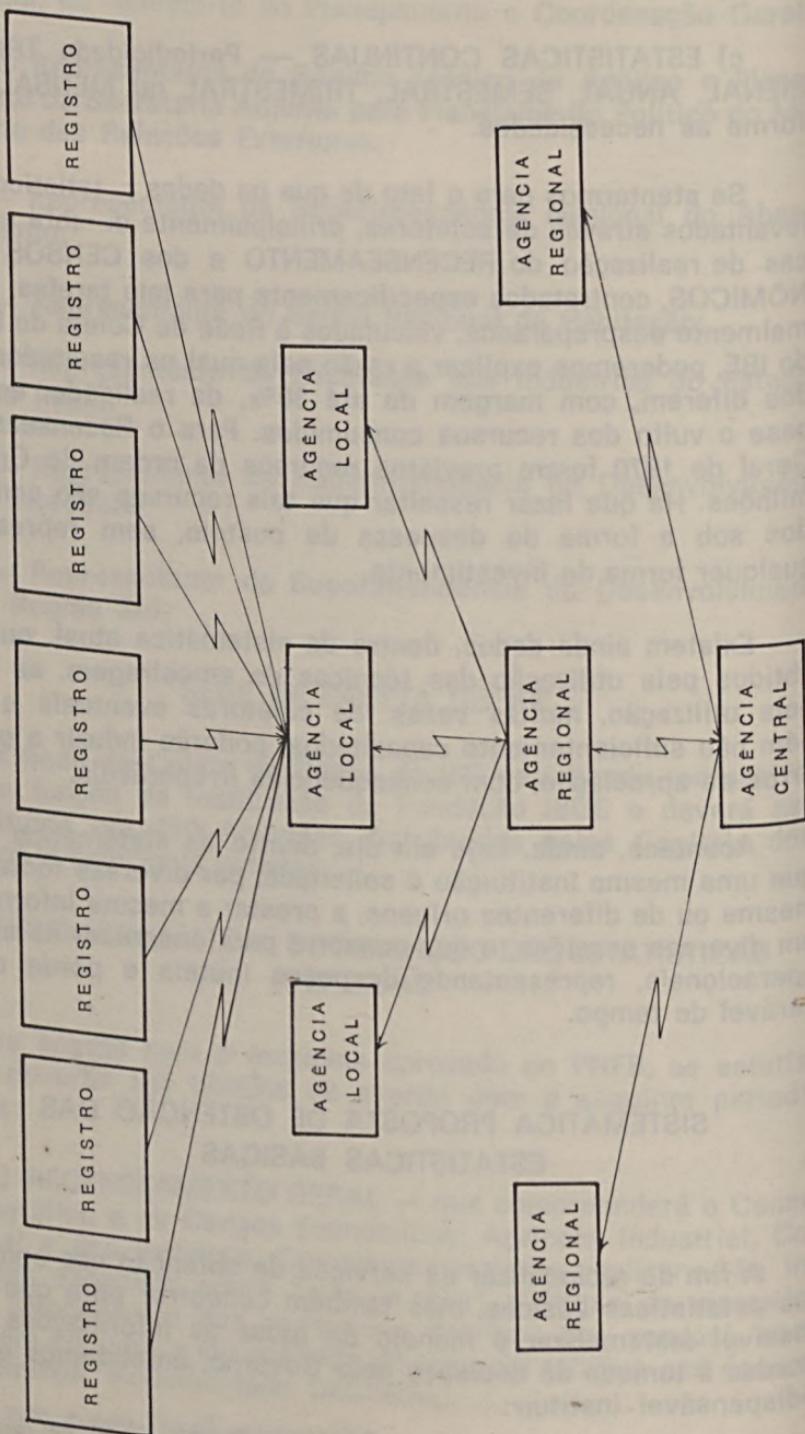
Existem ainda dados, dentro da sistemática atual, que são obtidos pela utilização das técnicas de amostragem, as quais pela utilização, muitas vezes, de coletores eventuais e também não suficientemente capacitados, poderão induzir a graves erros de apreciação, com consequências irreparáveis.

Acontece, ainda, hoje em dia, dentro da sistemática atual, que uma mesma instituição é solicitada, por diversas fontes, da mesma ou de diferentes origens, a prestar a mesma informação em diversas ocasiões, o que concorre para encarecer os custos operacionais, representando despesas inúteis e perda considerável de tempo.

SISTEMÁTICA PROPOSTA DE OBTENÇÃO DAS ESTATÍSTICAS BÁSICAS

A fim de racionalizar os serviços de obtenção não somente das estatísticas básicas, mas também concorrer para que seja possível sistematizar o manejo de todas as informações destinadas à tomada de decisões pelo Governo, entendemos que é indispensável instituir:

FLUXO FÍSICO DOS DADOS



- a) o BANCO NACIONAL DE DADOS, fazendo-o funcionar segundo o sugerido no presente estudo;
- b) a LISTA OFICIAL DE ASSUNTOS DE INTERESSE DO GOVERNO sugerida, onde deverão ser indicadas as Instituições que deverão exercer a coordenação;
- c) o NÚMERO DE ESTOQUE BRASILEIRO (NEB);
- d) o NÚMERO DE REGISTRO NACIONAL DE PESSOAS NATURAIS;
- e) o NÚMERO DE REGISTRO NACIONAL DE PESSOAS JURÍDICAS, de modo semelhante ao das Pessoas Naturais, conforme será tratado mais adiante.

De acordo com a sistemática para utilização do BANCO NACIONAL DE DADOS na obtenção das Estatísticas Básicas, mostrada no artigo anterior, em que não somente foi indicado o "fluxo físico" (Ver a Figura) das informações a seguir transcrita, mas, também, através da indicação das Instituições que deverão, dentro da delegação de competência prevista no artigo 36 do Decreto-lei n.º 200/1967, alterado por legislação posterior, será possível estabelecer a mais perfeita coordenação e integração de esforços, com a consequente economia de meios, na execução do PNEB.

(1) os DADOS seriam obtidos pelas AGÊNCIAS LOCAIS ou MUNICIPAIS de acordo com as DIRETRIZES baixadas pelas AGÊNCIAS REGIONAIS ou ESTADUAIS conforme as solicitações da AGÊNCIA CENTRAL ou NACIONAL, a fim de atender às NECESSIDADES da POLÍTICA NACIONAL;

(2) as AGÊNCIAS LOCAIS ou MUNICIPAIS, coletando, registrando, apresentando e analisando os DADOS obtidos em seus MUNICÍPIOS, permitirão às Prefeituras PROGRAMAR as suas ATIVIDADES, de modo a atender às suas NECESSIDADES, dentro da esfera de sua competência, ao mesmo tempo que permitiriam encaminhar ao ESTADO as reivindicações de suas atribuições, através da disseminação das análises feitas;

(3) as AGÊNCIAS REGIONAIS ou ESTADUAIS, recebendo os DADOS já processados nos Municípios, fariam a sua integração de modo a, analisando sob os aspectos REGIONAIS, permitir aos Estados PROGRAMAR os serviços estaduais, estabelecendo as prioridades de acordo com os recursos disponíveis, de modo a beneficiar a um maior número de Municípios;

(4) a AGÊNCIA CENTRAL ou NACIONAL, por sua vez, recebendo das AGÊNCIAS REGIONAIS ou ESTADUAIS os DADOS já integrados por REGIÃO, procederá à análise em âmbito nacional, PLANEJARÁ e PROGRAMARÁ as ATIVIDADES de competência da UNIÃO, de modo a atender às NECESSIDADES GERAIS do País.

NÚMERO DE REGISTRO NACIONAL DE PESSOAS JURÍDICAS

Para completar a SISTEMÁTICA que propomos para a obtenção das Estatísticas Básicas através do BANCO NACIONAL DE DADOS, só nos falta indicar como entendemos que deva ser estabelecido o NÚMERO DE REGISTRO DAS PESSOAS JURÍDICAS.

A fim de garantir que o NÚMERO DE REGISTRO NACIONAL DAS PESSOAS JURÍDICAS seja individualizado, entendemos que deverá ser constituído por um conjunto de caracteres alfabéticos, numéricos ou alfa-numéricos, de modo a indicar:

a) 1.º SUBGRUPO — a ATIVIDADE PRINCIPAL da Instituição, representada por três (3) caracteres numéricos;

b) 2.º SUBGRUPO — o MUNICÍPIO em que tiver sido feito o Registro, e indicativo, consequentemente, da sede da Instituição, representado por três (3) caracteres numéricos, alfabéticos ou alfa-numéricos;

c) 3.º SUBGRUPO — o NÚMERO DE ORDEM DE REGISTRO, dentro de cada Município e por ano, representado por quatro (4) caracteres, normalmente numéricos, podendo ser alfa-numérico, quando o número exceder de 9.999; e

d) 4.º SUBGRUPO — o ANO DE REGISTRO, representado pelos dois últimos algarismos do ano.

Podemos, portanto, através do NÚMERO DE REGISTRO NACIONAL DAS PESSOAS JURÍDICAS, como imaginamos, efetivamente, CADASTRAR todas as Instituições, assim genericamente designadas as Pessoas Jurídicas existentes no País, sem qualquer dificuldade e sem possibilidade de duplicidade de registro, através de um NÚMERO BÁSICO constituído de doze (12) caracteres, bastando, para o conhecimento de suas carac-

terísticas e outras informações subsidiárias, acrescentar grupos alfabéticos numéricos ou alfa-numéricos.

VANTAGENS DA SISTEMÁTICA PROPOSTA

Pelo exposto, podemos afirmar, sem falsa modéstia e sem medo de errar, que a SISTEMÁTICA por nós idealizada para o manejo das INFORMAÇÕES através da instituição:

- a) do BANCO NACIONAL DE DADOS;
- b) da LISTA OFICIAL DE ASSUNTOS DE INTERESSE DO GOVERNO;
- c) do NÚMERO DE ESTOQUE BRASILEIRO (NEB);
- d) do NÚMERO DE REGISTRO NACIONAL DAS PESSOAS NATURAIS; e
- e) do NÚMERO DE REGISTRO NACIONAL DAS PESSOAS JURÍDICAS,

permitirá realizar o mais completo e perfeito LEVANTAMENTO ESTRATÉGICO do País, indispensável à tomada de DECISÕES, apresentando as seguintes vantagens principais em relação à sistemática ora utilizada na execução do Plano Nacional das Estatísticas Básicas (PNEB):

(1) racionalização e simplificação dos serviços, através de uma melhor estruturação das organizações administrativas, evitando-se a superposição desnecessária de organizações com idênticas atribuições, segundo os artigos 145 e 146 do Decreto-lei n.º 200/1967, abaixo transcritos:

"Art. 145 — A administração federal será objeto de uma reforma de profundidade para ajustá-la às disposições da presente lei e, especialmente, às diretrizes e princípios fundamentais enunciados no título II, tendo-se como revogadas, por força desta lei, e à medida que sejam expedidos os atos a que se refere o art. 146, parágrafo único, alínea "b", as disposições legais que forem com ela colidentes ou incompatíveis.

Parágrafo único — A aplicação da presente lei deverá objetivar, prioritariamente, a execução ordenada dos serviços da administração federal, segundo os princípios nela enunciados e com apoio na instrumentação básica adotada, não devendo haver solução de continuidade.

Art. 146 — A reforma administrativa, iniciada com esta lei, será realizada por etapas, à medida que se forem ultimando as providências necessárias à sua execução.

Parágrafo único — Para os fins deste artigo, o Poder Executivo:

a) promoverá o levantamento das leis, decretos e atos regulamentares que disponham sobre a estruturação, funcionamento e competência dos órgãos da administração federal, com o propósito de ajustá-los às disposições desta lei;

b) obedecidas as diretrizes, princípios fundamentais e demais disposições da presente lei, expedirá progressivamente os atos de reorganização, reestruturação, lotação, definição de competência, revisão de funcionamento e outros necessários à efetiva implantação da reforma."

(2) estabelecimento da mais perfeita e completa coordenação e integração de esforços, segundo os Princípios Fundamentais da Reforma Administrativa;

(3) economia de meios;

(4) recuperação das informações através do processamento adequado dos DADOS, utilizando as modernas técnicas de computação eletrônica de dados;

(5) atualização constante e permanente dos DADOS, de modo a permitir que a tomada de DECISÕES seja feita com dados os mais reais possíveis;

(6) efetivo controle das ações planejadas pelo correto acompanhamento das ações desenvolvidas;

(7) integração dos CADASTROS das Pessoas Naturais; e

(8) integração dos CADASTROS das Pessoas Jurídicas.



Telecomunicações por Satélite

George M. Ney da Silva

Engenheiro de Telecomunicações; ex-Diretor da Divisão de Engenharia do Departamento Nacional de Telecomunicações; selecionado pela União Internacional de Telecomunicações (UIT), com sede em Genebra, Suíça, exerceu (1970-72) o cargo de Engenheiro-adjunto do "International Frequency Board" (IFRB).

SUMÁRIO — Diante de um problema da mais alta relevância encontra-se o Ministério das Comunicações: a tomada de posição quanto à implantação no Brasil de um Sistema de Telecomunicações por Satélite Doméstico. Na imprensa diária e em revistas especializadas estampam-se artigos onde grupos divergentes buscam ressaltar as vantagens das técnicas que defendem. Urge, entretanto, uma análise global que compare as duas soluções em causa, quais sejam: — Sistema Espacial (por Satélites) e — Sistema Terrestre (microondas em visibilidade). Neste artigo visa-se esboçar tal análise. Nele se expõe ponto de vista pessoal e, para tanto, o autor se fundamenta na documentação de que dispõe.

1 — INTRODUÇÃO

É o Brasil um país em desenvolvimento e de grande extensão territorial. Suas concentrações populacionais surgiram em decorrência de desenvolvimentos regionais e setoriais, criando assim os polos econômicos existentes. Como possíveis soluções para as necessidades em telecomunicações, costuma-se alinhar a utilização de uma ou mais das seguintes técnicas de enlaces radioelétricos:

- propagação ionosférica;
- microondas (em visibilidade);
- difusão troposférica (trans-horizonte); e
- satélite.

No caso brasileiro, cumpre analisar, no momento, outros aspectos da questão, uma vez que o país já dispõe de um Sistema em Microondas, complementado por enlaces em difusão troposférica, lançados na região amazônica.

Para fins de comparação dos dois sistemas, foi escolhida, como Modelo de Necessidades a atender, a ligação entre grandes centros das regiões Centro-Oeste, Nordeste, Leste e Sul (já atendidos pelo Sistema da Embratel) a pequenos centros (não atendidos). Nestes últimos, incluem-se os existentes, e os em desenvolvimento, bem como os previstos no Plano de Integração da Amazônia. Foram julgados necessários, para atender ao modelo acima e considerando-se a utilização simultânea do Sistema atual da Embratel:

- **No Sistema Espacial:** 3 satélites, 3 estações terrenas de elevado tráfego, 8 estações terrenas de médio tráfego e 30 estações de baixo tráfego. A capacidade dos satélites foi arbitrada em 5 000 canais telefônicos por satélite, para 2 satélites em órbita. O terceiro satélite é mantido disponível em terra.
- **No Sistema Terrestre:** 6 000 km de enlaces com capacidade variando de 60 a 1 800 canais telefônicos, com lances médios de 30 km.

Os demais títulos do artigo objetivam permitir uma análise do problema atualmente em foco na Administração Federal e examinar aspectos julgados importantes para o equacionamento do mesmo. Assim, em adequada seqüência, desenvolvem-se, aqui, os seguintes títulos:

- CUSTOS
- CONDIÇÕES DE ACESSO
- FLEXIBILIDADE
- CAPACIDADE DE TRÁFEGO
- DURABILIDADE
- CONFIABILIDADE
- BENEFÍCIOS DECORRENTES
- OPORTUNIDADE e
- CONCLUSÃO.

2 — CUSTOS

Impõe-se, por motivos óbvios, o desdobramento deste aspecto em dois:

- Custo de transmissão; e
- Custo de instalação.

2.1 — Custo de Transmissão:

Sistema Espacial — Suposta a existência de uma rede básica terrestre para concentração e distribuição de tráfego, na região das estações terrenas, os custos para uma transmissão a 600 km ou a 6 000 km serão praticamente da mesma ordem. O custo de transmissão para o conjunto do Sistema pode ser considerado, em média, 40% inferior ao custo em Microondas.

Sistema Terrestre — O custo de transmissão aumenta proporcionalmente à quantidade de terminais necessários para cobrir as distâncias dos enlaces. O aumento de terminais implica maior número de operadores e um reforço nas equipes fixas e móveis de manutenção, onerando assim o custo operacional do sistema.

2.2 — Custo de instalação:

Sistema Espacial — Tomando como base as necessidades indicadas anteriormente e o aproveitamento do atual Sistema da Embratel, obtém-se, como custo estimativo, o valor de 550 milhões de cruzeiros.

Sistema Terrestre — Neste caso o Sistema da Embratel deveria ser complementado por mais 6 000 km de enlaces, o que pode ser estimado em 150 milhões de cruzeiros, aceito o lance médio de 30 km como viável, na região amazônica.

3 — CONDIÇÕES DE ACESSO

Trata-se aqui de medir a possibilidade de atendimento imediato e direto, sem necessidade de retransmissões, por parte dos terminais de cada sistema.

Sistema Espacial — É um sistema que oferece boas condições de acesso, pois onde quer que se deseje poderá ser instalado um terminal com acesso direto ao satélite.

Sistema Terrestre — O acesso ao Sistema Básico é obtido, algumas vezes, por repetições de sinal. O atendimento se faz ao longo de rotas predeterminadas, o que, no caso da região amazônica, até então representava grande obstáculo. Com a execução da Transamazônica e suas transversais, têm-se agora melhores condições de levar o sinal através da selva, na direção dos núcleos populacionais que margearão as estradas. No cômputo geral, o acesso neste Sistema pode ser considerado da ordem de 80% em relação ao Espacial.

4 — FLEXIBILIDADE

É a capacidade de um sistema em atender, com a presteza necessária, à diversificação normal e esporádica na demanda de tráfego do sistema, seja por exagerada solicitação no próprio centro de comutação, como pela ocorrência de fatos geradores de novas ou maiores zonas de tráfego, temporárias ou permanentes (emergências, segurança, calamidade, etc.).

4.1 — Sistema Espacial

Quanto à utilização de equipamentos transportáveis em terra, ambos sistemas se equivalem. Quanto à presteza do centro comutador, o satélite, sem dúvida, leva vantagem, uma vez que este comuta diretamente quaisquer terminais entre si, por comando da Central de Controle de Tráfego, em terra.

4.2 — Sistema Terrestre

Sua flexibilidade é limitada ao raio de ação das rotas e sub-rotas, dimensionadas com base em necessidades presumíveis para o futuro. Pode ser estimada em 85% daquela obtida com satélites.

5 — CAPACIDADE DE TRÁFEGO

A capacidade de tráfego é dada pela possibilidade que oferece o Sistema de atender a uma maior ou menor quantidade de canais simultaneamente.

5.1 — Sistema Espacial

Analizando-se um enlace isolado, esta solução apresenta vantagem extraordinária, pois o sistema pode, a qualquer momento, aplicar toda sua capacidade (10 000 canais telefônicos).

entre dois pontos quaisquer. À medida que o número de enlaces aumenta, a capacidade de tráfego por enlace diminui proporcionalmente, a menos que novas técnicas, recentemente desenvolvidas, venham a ser empregadas na comutação por satélite. Levantamentos realizados na Embratel indicam que, em 1975, algumas cidades brasileiras apresentarão as seguintes necessidades de tráfego interurbano:

| | |
|--------------|--------------------------|
| Porto Alegre | 1 000 canais telefônicos |
| São Paulo | 5 000 canais telefônicos |
| Belém | 800 canais telefônicos |

Se tomarmos como exemplo um satélite com capacidade de 7 000 canais, ele já estaria com suas possibilidades praticamente esgotadas.

Este mesmo satélite não teria condições de atender, em 1975, ao tráfego exigido por 10 cidades com porte de tráfego idêntico ao de Belém. O satélite satisfaz prontamente, numa emergência, à demanda não prevista, cujo atendimento por microondas estaria sujeito a um longo retardo.

5.2 — Sistema Terrestre

Neste sistema, suas rotas são dimensionadas de modo que possa suportar o tráfego previsto em estudos da demanda em telecomunicações, nas regiões a serem atendidas. Evidencia-se, assim, a superioridade das Microondas, neste aspecto, para sistemas em operação normal. Esta solução é a melhor por se tratar, digamos assim, de um sistema "sob medida", em todas as ramificações. O Sistema Espacial poderia oferecer também uma solução "sob medida", mas redundaria em aumento no custo de instalação.

6 — DURABILIDADE

Este é um aspecto da mais alta importância, em decorrência dos seguintes fatores, que normalmente pesam no dimensionamento de sistemas:

- vulto dos empreendimentos;
- continuidade do serviço;
- atualidade, experimentação e afirmação da tecnologia adotada.

6.1 — Sistema Espacial

No estado atual da técnica, a vida útil prevista de um satélite está em torno de 7 (sete) anos, portanto, o vulto dos empreendimentos é grande comparado com o pequeno prazo de garantia de continuidade do serviço. É uma tecnologia que começou a afirmar-se no campo das telecomunicações. O Canadá resolveu explorar seu próprio Sistema de Telecomunicações por Satélite, lançando-o em novembro de 1972, 3 anos e meio após a criação da TELESAT CANADA, por ato do Parlamento Canadense. TELESAT é a companhia proprietária e exploradora do Sistema de Comunicações por Satélite Doméstico do Canadá. Além disso merece citação o fato de que no mundo de hoje 2/3 das comunicações internacionais se fazem por satélites.

6.2 — Sistema Terrestre

A experiência desta tecnologia já foi comprovada, quer no âmbito internacional, como no nacional. Levando-se em conta que um sistema de microondas tem uma vida útil estimada em pelo menos 15 anos, o vulto relativo dos empreendimentos, em vista da vida útil mais prolongada, é reduzido.

7 — CONFIABILIDADE

É a probabilidade que oferece um Sistema à ocorrência de sucessos nas tentativas de ligação entre terminais do referido Sistema. Foram alinhados, por estarem indiretamente correlacionados, ao lado da confiabilidade, dois fatores importantes:

- riscos; e
- segurança.

7.1 — Sistema Espacial

A confiabilidade dos enlaces Terra-Satélite-Terra é superior em termos de propagação, pois o meio é praticamente isento do ruído atmosférico, uma vez que o satélite é colocado numa órbita geoestacionária a uma altura aproximada de 36 000 km.

Há, porém, além dos riscos normais de suas estações em terra, os riscos decorrentes de possíveis fracassos no lançamento, falhas no comando e rastreio do satélite, bem como defeitos de funcionamento do equipamento em órbita. O sistema é mais sensível à possibilidade de falhas.

Enquanto nossa mão-de-obra especializada não tiver adquirido o "know how" necessário ao lançamento de outros satélites e à operação do sistema, a segurança de funcionamento do mesmo estará, de certa forma, comprometida, por depender de instalação, mão-de-obra e recursos tecnológicos estrangeiros.

Do ponto de vista da confiabilidade dos equipamentos, os sistemas se equivalem.

7.2 — Sistema Terrestre

Tendo em vista a superioridade numérica em estações, os riscos em terra e a segurança física inferiorizam esta solução. Por outro lado não entram em linha de consideração falhas ou defeitos de impossível ou difícil reparação, as quais normalmente são de baixo custo em relação ao sistema por satélites.

A segurança das comunicações é maior no Sistema Terrestre, pois as possibilidades de interceptação, embora bilateral, se reduzem a uma faixa ao longo das rotas em microondas. O satélite, cobrindo uma vasta região, pode ter suas comunicações Satélite-Terra interceptadas em qualquer ponto nela incluído. Hoje em dia, qualquer pessoa, com pequenos conhecimentos e prática de montagem, pode montar dispositivos capazes de captar os sinais emitidos pelos satélites meteorológicos e fazer reproduzir os mapas regionais das condições meteorológicas. No cômputo geral é válido considerar-se que a confiabilidade do satélite é da ordem de 90% da conseguida por microondas.

8 — BENEFÍCIOS DECORRENTES

Ambas soluções têm possibilidade de contribuir substancialmente para o desenvolvimento econômico, social e tecnológico do país. Cumpre, entretanto, examinar nossas condições atuais de desenvolvimento naquelas áreas, de forma que não venham a ser prejudicadas por diversificação excessiva.

Os benefícios comuns às duas soluções podem ser assim alinhados:

- integração das regiões isoladas;
- fixação do homem à região;

- motivação à transferência de mão-de-obra especializada e de equipes gerenciais às regiões até então desprezadas; e
- interiorização da educação, da cultura, da técnica e da informação.

8.1 — Sistema Espacial

No campo industrial e tecnológico em geral, é uma solução que, a longo prazo, certamente induzirá no país o desenvolvimento industrial e estrutural capazes de garantir a necessária autonomia operacional do sistema. Possibilitará atendimento rápido às necessidades em telecomunicações nas situações de emergência.

8.2 — Sistema Terrestre

Já se tem ponderável noção dos benefícios dessa solução no campo industrial. Hoje em dia, nossa indústria se dedica, com grandes esforços e igual êxito, à produção de equipamentos de microondas para o mercado nacional, gerando assim um mais alto nível de especialização da mão-de-obra e criando mais oportunidades de empregos.

9 — OPORTUNIDADE

Neste aspecto, analisa-se a conveniência da adoção de uma das soluções, consideradas:

- a) a situação atual das telecomunicações no país;
- b) os compromissos e a capacidade da indústria nacional em absorver nova tecnologia sem prejudicar o mercado crescente, gerado pela introdução da técnica da micro-onda no nosso parque industrial eletrônico;
- c) a tendência baixista de preços, nos sistemas por satélites e as exigências da regulamentação internacional.

9.1 — Sistema Espacial

Depende de um bom sistema em terra que dê prosseguimento ao tráfego entregue pelo satélite a seus terminais. A busca à autonomia operacional (vide 8.1) trará, sem dúvida, dificuldades à indústria nacional pois a mesma acaba de se lançar

na produção comercial dos equipamentos de microondas necessários não somente ao Sistema da Embratel mas também às Redes Estaduais.

Por outro lado, há necessidade de se garantir o posicionamento de um Satélite Brasileiro, antes que a Coordenação, recomendada pela União Internacional de Telecomunicações (UIT), se torne mais difícil, caso algum país da América do Sul se antecipe ao Brasil.

Estudos recentes indicam a seguinte tendência dos custos e despesas anuais de uma Estação Terrena (1.000 canais telefônicos), para sua instalação e operação:

| | | 1967 | 1970 | 1975 |
|------------------------|--------------|-------|-------|-------|
| — custo de uma estação | (US\$ 1.000) | 6.000 | 3.500 | 2.500 |
| — despesas anuais | (US\$ 1.000) | 49 | 38 | 16 |

Pode-se prever que, entre 1978 e 1980, ocorrerá uma estabilização de custos e despesas, em níveis bem mais econômicos, caso persistam as atuais tendências.

9.2 — Sistema Terrestre

A indústria nacional espera que o Governo, caso se decida pela introdução da tecnologia espacial no país, não venha relegar a segundo plano as necessidades do país em equipamentos que se utilizam da técnica de microondas em terra.

Os preços de custo e despesas já se acham estabilizados e o índice de nacionalização já é elevado.

10 — CONCLUSÃO

Antes de apresentar o Quadro Geral de Avaliação, desejo chamar a atenção para a necessidade de se ter em mente que as duas técnicas são não somente compatíveis mas complementares. O desenvolvimento de ambas contribuirá para um melhor atendimento à demanda sempre crescente de meios de telecomunicações mais econômicos e de confiabilidade aceitável. Cabe ao Governo a tarefa de antever e decidir, com base em seus estudos, quando der início à complementação de sistemas.

A diferença de 21% no índice de Favorabilidade, se bem que obtido de valores mais subjetivos que matemáticos, reflete a conveniência de se completar primeiro o Sistema de Micro-ondas já iniciado, o qual, servindo de base ao Sistema por Satélites, propiciará a este uma racional utilização de sua capacidade de tráfego, benefícios indiretos e oportunidade de que aparece no quadro atual da situação brasileira.

Paralelamente o Brasil deverá empenhar-se em manter em disponibilidade o espaço necessário, na órbita equatorial, para garantir o posicionamento de seu satélite doméstico na época oportuna.

Quanto à Radiodifusão Direta, a partir de Satélites geoestacionários, o Grupo de Trabalho, criado na Comissão de Utilização Pacífica do Espaço Extra-atmosférico da ONU, para estudar os Satélites de Radiodifusão Direta, apresentou, em 1970, um relatório onde estimava que a realização de satélites susceptíveis de retransmitir diretamente ao público programas de televisão só poderia ser possível após 1985, caso se desejasse uma recepção sem qualquer modificação nos atuais receptores individuais. Por outro lado, a recepção direta em receptores e antenas individuais, modificados, poderia tornar-se possível a partir de 1975, mediante uma elevação desencorajadora do custo do sistema, tanto mais que seria indispensável um considerável aumento na potência dos transmissores a serem colocados em órbita. Contudo o mesmo Grupo fez uma ressalva esclarecendo que a recepção direta de sinais de televisão, mediante o emprego de instalações comunitárias, seria de menor custo e talvez tecnicamente realizável em 1975.

Para finalizar, desejo transcrever, a título de informação, algumas notícias indicativas das tendências atuais das técnicas em telecomunicações:

- O atual Sistema da Embratel abrange 11 500 km de enlaces em microondas e 5 100 km em tropodifusão.
- Os países do Continente Africano, com a orientação do Departamento de Cooperação Técnica da UIT, decidiram partir para a instalação, em 1974, de um Sistema Continental de Comunicações em Microondas, perfazendo 18 000 km de enlaces.

- Os Estados Unidos da América (FCC) estudam, atualmente, as propostas apresentadas por grandes grupos para a instalação de um Sistema de Telecomunicações por Satélite Doméstico.

QUADRO GERAL DA AVALIAÇÃO COMPARATIVA ENTRE OS SISTEMAS POR SATÉLITE E DE MICROONDAS

ASPECTOS CONSIDERADOS

| | CUSTOS | | Cond. Acesso | Flexibilidade | Capacidade | Durabilidade | Confiabilidade | Benefícios | Oportunidade | Ind. FAVORABILIDADE |
|-----------|--------|-------|--------------|---------------|------------|--------------|----------------|------------|--------------|---------------------|
| | Trans. | Inst. | | | | | | | | |
| Satélite | 10 | 2,7 | 10 | 10 | 5 | 4 | 9 | 7 | 7 | 72% |
| Microonda | 7 | 10 | 8 | 8,5 | 10 | 10 | 10 | 10 | 10 | 93% |

OBS.: Os valores numéricos do presente Quadro foram estabelecidos segundo uma escala variável de 1 a 10, conforme o valor relativo de cada aspecto, quando comparados às possibilidades do outro sistema no mesmo aspecto.

Excetuando-se os referentes a custos, todos os outros são valores subjetivos, baseados nas considerações expostas no texto.

BIBLIOGRAFIA

- Documentação geral distribuída pelas firmas HUGHES, GE, ITT, FAIRCHILD, TELESAT, INPE, Grupo CIFAS (Consórcio Internacional Francês-Alemão Symphonie) e TRW.
- Telecommunication Journal (Dec. 1968) (July 1969) (Jan, Feb, May 1971) (Jan, Feb 1973).
- Electrical Communications (Vol. 43 n.º 1 1968).
- Astronautics and Aeronautics (Vol. 6 n.º 4 1968).
- O Ataque ao Satélite — José Maria Couto de Oliveira — (Jornal OPINIÃO — n.º 16 1973).
- As Comunicações no Brasil — José Maria Nogueira Ramos — (Jornal OPINIÃO — n.º 17 1973).
- Engenharia — Revista do Instituto de Engenharia (Nov. 1972).

Os Gabinetes Civis na Administração Pública Federal

(Contribuição ao estudo da Reforma Administrativa)

Walter Ferri

Economista; Chefe do Gabinete do Ministro do Interior

1. INTRODUÇÃO

As atribuições, a organização interna e as qualificações requeridas para os recursos humanos têm sido, relativamente, pouco estudadas e analisadas no que diz respeito aos Gabinetes Civis na Administração Pública Federal. Por outro lado, verifica-se interesse constante sobre informações a esse respeito, bem como a necessidade, do ponto de vista administrativo, de uniformizar estas unidades, a fim de ajustá-las à concepção sistemática, implantada pelo Decreto-lei n.º 200.

Estes motivos levaram o autor a preparar o presente trabalho, que é de sua inteira responsabilidade, independentemente do Órgão em que trabalha.

2. CONCEITOS BÁSICOS

Os textos básicos do Decreto-lei n.º 200 relacionados com os Gabinetes Civis são os seguintes:

"Art. 29 — Em cada Ministério Civil, além dos Órgãos Centrais de que trata o Art. 22, o Ministro de Estado disporá de assistência direta e imediata de:

- I — Gabinete;
- II — Consultor Jurídico, exceto no Ministério da Fazenda;
- III — Divisão de Segurança e Informações.

§ 1.º — O Gabinete assiste o Ministro de Estado em sua representação política e social, e incumbe-se das relações públicas, encarregando-se do preparo e despacho do expediente pessoal do Ministro"...

"Art. 33 — Ao Gabinete Civil incumbe:

- I — Assistir direta e imediatamente o Presidente da República no desempenho de suas atribuições e, em especial, nos assuntos referentes à administração civil.
- II — Promover a divulgação de atos e atividades governamentais.
- III — Acompanhar a tramitação de projetos de lei no Congresso Nacional e Coordenar a colaboração dos Ministérios e demais Órgãos da Administração, no que respeita aos projetos de lei submetidos à sanção presidencial".

A fim de melhor esclarecer os conceitos básicos, reproduz-se o Art. 22, citado no Art. 29:

"Art. 22 — Haverá na estrutura de cada Ministério Civil os seguintes Órgãos Centrais:

- I — Órgãos Centrais de Planejamento, Coordenação e Controle Financeiro.
- II — Órgãos Centrais de Direção Superior".

Conforme explicita o Art. 23, os Órgãos a que se refere o item I são as Secretarias-Gerais e as Inspetorias de Finanças. Os Órgãos indicados no item II são, geralmente, denominados Departamentos de Administração.

3. COMPARAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES ENTRE O GABINETE CIVIL DA PRESIDÊNCIA E OS GABINETES MINISTERIAIS

A partir dos conceitos básicos, pode-se estabelecer o seguinte quadro comparativo de atribuições:

| Gabinete Civil da Presidência | Gabinetes Ministeriais |
|---|---|
| 1. Assistir, direta e imediatamente, o Presidente da República no desempenho de suas atribuições. | 1. — |
| 2. Idem, em especial, nos assuntos referentes à administração civil. | 2. — |
| 3. Promover a divulgação de atos e atividades governamentais. | 3. — |
| 4. Acompanhar a tramitação de projetos de lei no Congresso Nacional. | 4. — |
| 5. — | 5. Assistir direta e imediatamente o Ministro de Estado em sua representação política e social. |
| 6. — | 6. Incumbir-se das relações públicas. |
| 7. — | 7. Preparar o despacho do expediente pessoal do Ministro. |

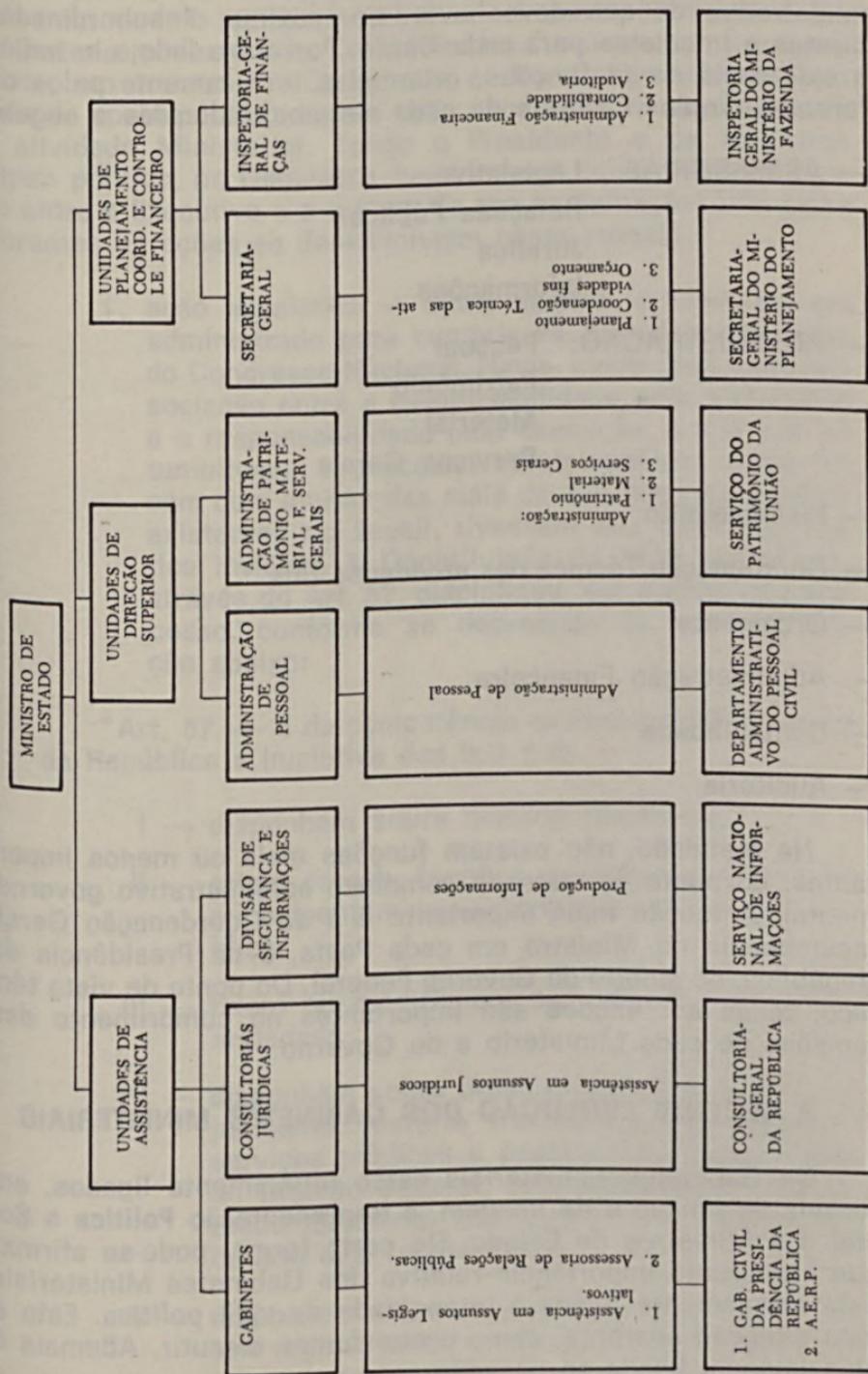
Verifica-se, neste confronto, diferenças nas atribuições, apesar do nome Gabinete. As atribuições do item 1 do Gabinete Civil da Presidência, nos Ministérios Civis, são desempenhadas pela Secretaria-Geral, sendo o Secretário-Geral o substituto eventual do Ministro de Estado. O item 2 das atribuições do Gabinete Civil da Presidência, nos Ministérios Civis, são desempenhadas pelos Órgãos Centrais de Direção Superior. O

item 4, apesar de não estar explicitado nos Ministérios Civis, é desempenhado pelos Gabinetes através das Assessorias Parlamentares. Finalmente, o item 6, que é atribuição dos Gabinetes dos Ministérios Civis, na Presidência da República, é atribuição da Assessoria Especial de Relações Públicas (AERP), diretamente subordinada ao Presidente.

4. FUNÇÕES ADMINISTRATIVAS E CONCEITOS BÁSICOS DE ADMINISTRAÇÃO SISTêmICA

Partindo, ainda, dos conceitos básicos e compreendendo a administração sistêmica como sendo composto de um Órgão Central do qual emanam as orientações técnicas às quais se vinculam as Unidades Ministeriais, neste aspecto que, por sua vez, estão subordinadas administrativa e funcionalmente ao Ministro de Estado, pode-se apresentar a atual Administração Pública Federal, através do seguinte diagrama:

DIAGRAMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL DE ACORDO COM O DECRETO-LEI N.º 200 E ADAPTAÇÕES FEITAS PELO AUTOR



Este diagrama apresenta-se coerente com o princípio administrativo de que deve haver, no máximo, 7 subordinados diretos e imediatos para cada Chefe. Por outro lado, ele indica a existência de 14 funções, orientadas tecnicamente pelos diferentes Órgãos Centrais de cada sistema, indicadas a seguir:

- ASSESSORIAS: Legislativa
Relações Públicas
Jurídica
Informações
- ADMINISTRAÇÃO: Pessoal
Patrimônio
Material
Serviços Gerais
- Planejamento
- Coordenação Técnica das atividades fins
- Orçamento
- Administração Financeira
- Contabilidade
- Auditoria

Na realidade, não existem funções mais ou menos importantes, do ponto de vista do complexo administrativo governamental. A função mais importante é a de Coordenação Geral, incumbência do Ministro em cada Pasta, e da Presidência da República, no âmbito do Governo Federal. Do ponto de vista técnico, **todas** as funções são importantes no cumprimento das missões de cada Ministério e do Governo.

5. A RECENTE EVOLUÇÃO DOS GABINETES MINISTERIAIS

Os Gabinetes Ministeriais estão intimamente ligados, em termos de função e de imagem, à **Representação Política e Social** dos Ministros de Estado. De certa forma, pode-se afirmar que a aparente importância relativa dos Gabinetes Ministeriais está intimamente ligada à intensidade da vida política. Esta é uma situação aparente, como pretendemos discutir. Ademais é uma imagem ligada ao passado.

Na fase em que a administração pública federal era comandada pelo modelo político-legislativo, a importância relativa dos Gabinetes era destacada. Os Gabinetes funcionavam, principalmente, em termos do Congresso e dos Congressistas, bem como do apoio político que se fazia necessário no cumprimento da atividade Ministerial. Tendo o Presidente e os Ministros origem política, os Gabinetes funcionavam como meio de ligação entre o Executivo e a origem de sua sustentação. Três tipos diferentes de ações se desenvolviam neste modelo.

1. ação legislativa — neste modelo, o Executivo era administrado para cumprir as decisões emanadas do Congresso Nacional. Havia, neste caso, uma dissociação entre a responsabilidade pela proposição e a responsabilidade pela execução, o que não só tumultuava o processo administrativo, como fez com que, muitas das mais de 100.000 leis federais existentes no Brasil, tivessem sua execução prática inviável. A Constituição de 1969, entretanto, através do Art. 57, disciplinou, em muito, este processo, conforme se depreende da sua reprodução abaixo:

"Art. 57 — É da competência exclusiva do Presidente da República a iniciativa das leis que:

- I — disponham sobre matéria financeira;
- II — criem cargos, funções ou empregos públicos ou aumentem vencimentos ou a despesa pública;
- III — fixem ou modifiquem os efetivos das forças armadas;
- IV — disponham sobre organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração do Distrito Federal, bem como sobre organização judiciária, administrativa e matéria tributária dos Territórios;
- V — disponham sobre servidores públicos da União, seu regime jurídico, provimento de cargos públicos, estabilidade e aposentadoria de fun-

cionários civis, reforma e transferência de militares para a inatividade; ou

VI — concedam anistia relativa a crimes políticos, ouvido o Conselho de Segurança Nacional.

Parágrafo Único. Não serão admitidas emendas que aumentem a despesa prevista:

- a) nos projetos cuja iniciativa seja da exclusiva competência do Presidente da República; ou
- b) nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e dos Tribunais Federais".

Paralelamente, foi muito aperfeiçoado e dinamizado o Sistema de Assessoria Legislativa, que, como vimos no diagrama, tem seu Órgão Central no Gabinete Civil da Presidência da República.

2. pronunciamentos no Congresso — este segundo tipo de ação decorria do eco provocado pelos pronunciamentos políticos no Congresso. Este eco, ou repercussão pública, cada dia passa a depender mais do conteúdo técnico-analítico dos pronunciamentos, do que dos seus efeitos imediatos.
3. pressão política — enquanto perdurou o sistema de sustentação política permanente dos cargos executivos, fazia-se necessário o apoio político. No momento em que o Executivo passa a ser analisado pelas suas capacidade técnico-administrativas no cumprimento de suas missões, o País passou a ter estabilidade governamental, a pressão política passou, também, a ser declinante sobre o Executivo.

Diante destas modificações, o destaque relativo dos Gabinetes, conseqüência das atividades da "assistência direta e imediata ao Ministro de Estado em sua representação política e social", foi reduzido.

Entretanto, ao mesmo tempo em que ocorriam estes fatos na área política, desenvolviam-se e evoluíam para um nível téc-

nico as atividades governamentais de Relações Públicas. É necessário ressaltar os aspectos técnicos das Relações Públicas, que não se confundem com a "representação social". Neste campo, as diretrizes técnicas emanadas da Assessoria Especial de Relações Públicas são suficientemente claras e objetivas.

Desta forma, as atividades dos Gabinetes dos Ministérios Civis modificam-se sensivelmente, para um nível mais técnico e complexo, ajustando-se ao modelo de administração sistêmica e, em consequência, menos personalista.

6. OS ASSUNTOS QUE CONSTITUEM AS ÁREAS DE COMPETÊNCIA DOS MINISTÉRIOS CIVIS E AS FUNÇÕES DE RELAÇÕES PÚBLICAS

A fim de melhor conceituar este novo campo de trabalho, de Relações Públicas, e sua importância para a Administração Pública, os assuntos que constituem as áreas de competência dos Ministérios Civis, isto é, as atividades fins, podem ser apresentadas conforme o quadro a seguir. (ver págs. 132 e 133)

O trabalho de Relações Públicas está intimamente relacionado com o desempenho no cumprimento das responsabilidades. Ele se constitui, antes de tudo, na avaliação das opiniões dos diferentes públicos sobre este desempenho. Estas opiniões devem ser classificadas, especialmente as que são desfavoráveis ou críticas, em três grupos:

- 1.º — procedentes — são aquelas que irão exigir o aprimoramento no cumprimento das responsabilidades;
- 2.º — as improcedentes, por falta do conhecimento — são aquelas que irão constituir os objetivos da comunicação social, isto é, do plano de relações públicas;
- 3.º — as improcedentes, por serem orientadas com segundas intenções.

Desta forma, as Relações Públicas podem se constituir em importante função de Assistência aos Ministros de Estado, em Primeiro lugar, informando sobre problemas executivos e operacionais e, em segundo lugar, prestando, aos diferentes públicos, informações que possam dirimir dúvidas ou mal entendidos.

ASSUNTOS QUE CONSTITUEM AS ÁREAS DE COMPETÊNCIA DOS 13
MINISTÉRIOS CIVIS — CLASSIFICAÇÃO DO AUTOR
(DL 900/69)

| | MINISTÉRIOS | | | | | | | | | | | | |
|---|-------------|----------|--------------------|-------------------------------|-------|---------|-------------|-------------------------|-----------------|-------------|--------------|---------------------|----------------------------------|
| | JUSTIÇA | INTERIOR | EDUCAÇÃO E CULTURA | TRABALHO E PREVIDÊNCIA SOCIAL | SAÚDE | FAZENDA | AGRICULTURA | INDÚSTRIA E DO COMÉRCIO | MINAS E ENERGIA | TRANSPORTES | COMUNICAÇÕES | RELações EXTERIORES | PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL |
| I — BEM-ESTAR SOCIAL | | | | | | | | | | | | | |
| A. ORGANIZAÇÃO SOCIAL E ASSISTÊNCIA À POPULAÇÃO | | | | | | | | | | | | | |
| 1. Ordem jurídica, nacionalidade, cidadania, direitos políticos garantias constitucionais | x | | | | | | | | | | | | |
| 2. Segurança interna. Polícia Federal | x | | | | | | | | | | | | |
| 3. Administração penitenciária | x | | | | | | | | | | | | |
| 4. Controle de drogas, medicamentos e alimentos | | x | | | x | | | | | | | | |
| 5. Assistência a populações atingidas por calamidades públicas | | x | | x | | | | | | | | | |
| 6. Assistência ao Índio | x | x | | x | | | | | | | | | |
| 7. Previdência e Assistência Social | x | x | x | x | | | | | | | | | |
| 8. Trabalho, organização profissional e sindical; fiscalização | | x | x | x | | | | | | | | | |
| 9. Atividades médicas e paramédicas | | x | x | x | | | | | | | | | |
| 10. Cultura — letras e artes | | x | x | x | x | | | | | | | | |
| 11. Patrimônio histórico, arqueológico, científico, cultural e artístico | | x | x | x | x | | | | | | | | |
| 12. Ação preventiva em geral; vigilância sanitária de fronteiras e de portos marítimos, fluviais e aéreos | | x | x | x | x | | | | | | | | |
| B. ORGANIZAÇÃO ESPACIAL DA POPULAÇÃO | | | | | | | | | | | | | |
| 1. Radicação de populações, ocupação do território — Migrações internas | x | | | | | | | | | | | | |
| 2. Política de Imigração | | x | | | | | | | | | | | |
| 3. Organização da vida rural. Reforma agrária | | x | | x | | | | | | | | | |
| 4. Programa nacional de habitação | | x | | x | | | | | | | | | |
| 5. Saneamento Básico | x | | | x | | | | | | | | | |
| 6. Beneficiamento de áreas e proteção contra secas e inundações | x | | x | x | | | | | | | | | |
| 7. Assistência aos Municípios | x | | x | x | | | | | | | | | |
| 8. Territórios Federais | x | | x | x | | | | | | | | | |
| 9. Desenvolvimento Regional | x | | x | x | | | | | | | | | |
| C. DESENVOLVIMENTO DOS RECURSOS HUMANOS | | | | | | | | | | | | | |
| 1. Educação; ensino (exceto militar); magistério | | x | | | | | | | | | | | |
| 2. Desportos | x | x | | | | | | | | | | | |
| 3. Mercado de trabalho; política de emprego | | x | x | x | | | | | | | | | |
| 4. Política nacional de saúde | | x | x | x | x | | | | | | | | |
| 5. Pesquisas médico sanitárias | | x | x | x | x | | | | | | | | |
| II — ECONOMIA | | | | | | | | | | | | | |
| A. ADMINISTRAÇÃO MONETÁRIA E FISCAL | | | | | | | | | | | | | |
| 1. Assuntos monetários, creditícios, financeiros e fiscais; poupança popular | | | | | | x | x | | | | | | |
| 2. Estímulos financeiros e creditícios à agropecuária | | | | | x | x | x | | | | | | |
| 3. Administração financeira | | | | x | x | x | x | | | | | | |
| 4. Arrecadação | | | x | x | x | x | x | | | | | | |
| 5. Programação orçamentária; proposta orçamentária anual | | | x | x | x | x | x | | | | | | |
| 6. Administração financeira | | | x | x | x | x | x | | | | | | |
| 7. Seguros privados e capitalização | | | x | x | x | x | x | | | | | | |
| 8. Política Salarial | | | x | x | x | x | x | | | | | | |

ASSUNTOS QUE CONSTITUEM AS ÁREAS DE COMPETÊNCIA DOS 13
MINISTÉRIOS CIVIS — CLASSIFICAÇÃO DO AUTOR

(DL 900/69)

B. ATIVIDADES PRODUTIVAS

1. Agricultura, pecuária, caça e pesca
 2. Vigilância e defesa sanitária animal e vegetal
 3. Padronização e inspeção de produtos vegetais e animais ou do consumo nas atividades agropecuárias
 4. Irrigação
 5. Desenvolvimento industrial
 6. Comércio exterior
 7. Turismo
 8. Mineração

C. INFRA-ESTRUTURA ECONÔMICA

1. Indústria do petróleo
 2. Indústrias de energia elétrica, inclusive de natureza nuclear
 3. Coordenação dos transportes
 4. Transportes ferroviários e rodoviários
 5. Transportes aquaviários. Marinha Mercante; portos e vias naveáveis
 6. Participação na coordenação dos transportes aeroviários, na forma estabelecida no art. 162
 7. Telecomunicações
 8. Serviços postais

D. RECURSOS NATURAIS

1. Recursos naturais renováveis: flora, fauna e solo
 2. Meteorologia, climatologia
 3. Geologia, recursos minerais e energéticos
 4. Regime hidrológico e fontes de energia hidráulica

E. PESQUISA APLICADA

1. Pesquisa e experimentação agrícola
 2. Pesquisa e experimentação tecnológica industrial
 3. Estudos e pesquisas sócio-económicas, inclusive setoriais e regionais
 4. Sistema estatístico e cartográfico nacionais

III — RELAÇÕES EXTERIORES

1. Política Internacional
 2. Relações diplomáticas; serviços consulares
 3. Participação nas negociações comerciais, econômicas, financeiras, técnicas e culturais com países e entidades estrangeiras
 4. Programas de cooperação internacional
 5. Coordenação da assistência técnica internacional

IV — OUTROS ASSUNTOS

1. Plano Geral do Governo, sua coordenação, integração dos planos regionais
 2. Organização administrativa
 3. Contabilidade e auditoria
 4. Serviços Gerais
 5. Documentação, publicação e arquivo dos atos oficiais
 6. Ministério Público
 7. Colaboração com o Ministério Público Junto à Justiça do Trabalho

7. A ORGANIZAÇÃO DO GABINETE DO MINISTRO DO INTERIOR, EM BRASÍLIA

Com o único propósito de trazer um caso concreto que possa servir de subsídio à discussão do assunto, mostraremos a organização do Gabinete do Ministro do Interior, em Brasília, não porque possa ser considerado padrão, mas sim porque segue a orientação geral exposta neste trabalho.

Como se depreende do exame do diagrama seguinte, as atividades de 1 e 2 dependem diretamente das atividades pessoais do Ministro de Estado. A atividade 3, no que diz respeito à Secretaria do Gabinete propriamente dita, depende do volume de documentos oficiais que tramitam pelo Gabinete.

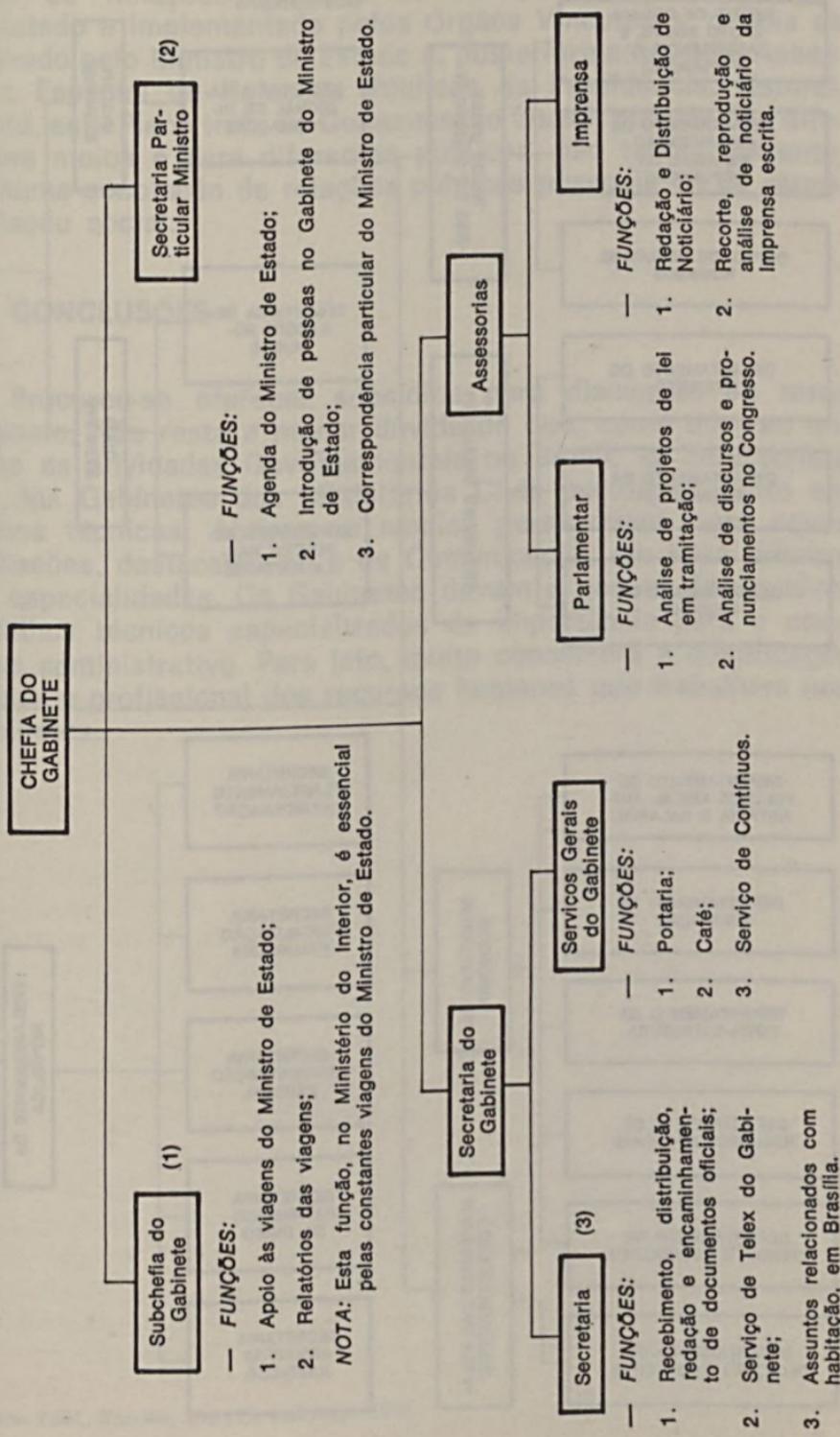
Na Assessoria Parlamentar desenvolvem-se dois tipos de trabalhos:

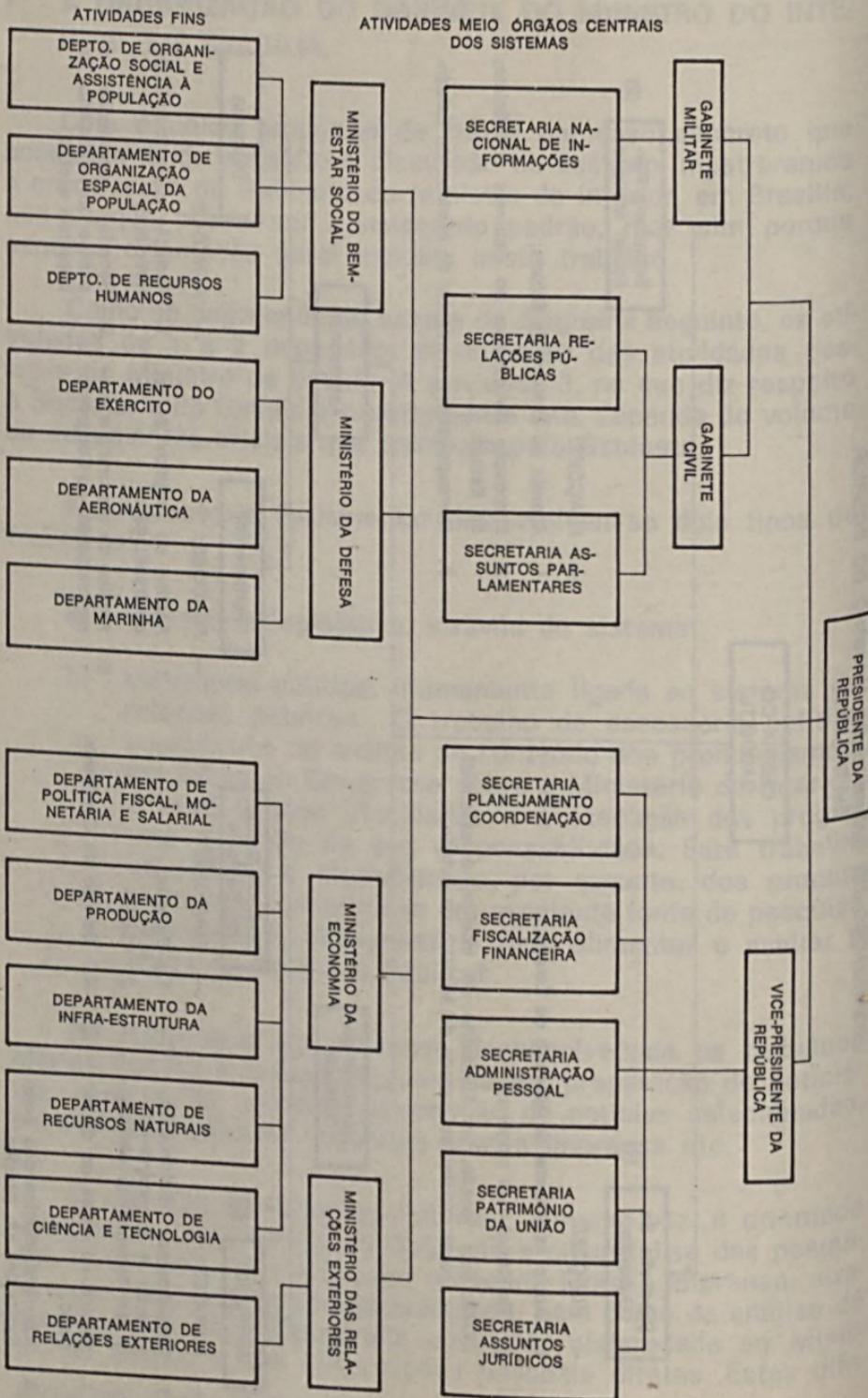
- assessoria legislativa, através do sistema;
- assessoria política, intimamente ligada ao sistema de relações públicas. O trabalho de assessoria política constitui-se na análise de conteúdo dos pronunciamentos feitos no Congresso sobre o Ministério do Interior, e seus Órgãos Vinculados e a execução dos programas que são de sua responsabilidade. Este trabalho de análise e classificação, por assunto, dos pronunciamentos, constitui-se em excelente fonte de pesquisa permanente, indispensável para alimentar e avaliar o Plano de Relações Públicas.

Na Assessoria de Imprensa desenvolvem-se os trabalhos diários ligados à imprensa, quais sejam, preparação de noticiário, recorte de jornais, reprodução de notícias selecionadas, cobertura jornalística, contatos com a imprensa etc.

O trabalho de Relações Públicas, por sua vez, é orientado diretamente pela Chefia do Gabinete e constitui-se das pesquisas feitas junto ao Congresso Nacional, junto à Imprensa, através da análise do noticiário publicado, bem como da análise de conteúdo da correspondência particular endereçada ao Ministério de Estado e das observações pessoais diretas. Estas dife-

ORGANIZAÇÃO DO GABINETE DO MINISTRO DO INTERIOR,
EM BRASÍLIA





rentes fontes de pesquisa são utilizadas para a preparação do Plano de Relações Públicas do Ministério, que deverá ser executado e implementado pelos Órgãos Vinculados, depois de aprovado pelo Ministro de Estado e, posteriormente, pela Assessoria Especial de Relações Públicas da Presidência. Naturalmente, este Plano trata de Comunicação Social, através dos diferentes meios e para diferentes públicos, não tendo, portanto, nenhuma conotação de relações públicas pessoais ou de representação social.

8. CONCLUSÕES

Procurou-se oferecer subsídios para discussão do tema proposto. Não resta a menor dúvida de que, como ocorreu em todas as atividades Governamentais no Brasil, as características dos Gabinetes dos Ministérios Civis evoluíram muito em termos técnicos. Abriram-se amplas perspectivas para novas profissões, destacando-se a de Comunicação, em suas diferentes especialidades. Os Gabinetes devem e podem desenvolver trabalhos técnicos especializados de importância para o complexo administrativo. Para isto, muito concorrerá a qualificação técnica e profissional dos recursos humanos que trabalham nos Gabinetes.

Órgão Autônomo

Oswaldo Coelho dos Santos Filho

Procurador do Estado da Guanabara

I — CONCEITO

1 — O Poder Público tem procurado, através da criação de órgãos autônomos, assegurar aos serviços, institutos e estabelecimentos incumbidos da execução de atividades de pesquisa ou ensino, ou de caráter industrial, comercial ou agrícola, a utilização de recursos por eles gerados no custeio e manutenção das próprias atividades.

2 — O Decreto-lei n.º 200, de 25/02/67, com a redação dada pelo Decreto-lei n.º 900, de 29/09/69, dispõe no seu artigo 172 que o Poder Executivo poderá assegurar autonomia administrativa e financeira, no grau conveniente, a certos órgãos da administração centralizada.

3 — Segundo dispõe o citado dispositivo legal, poderão gozar da autonomia os órgãos que, por suas peculiaridades de organização e funcionamento, exijam tratamento diferente do aplicado à administração direta, observada sempre a supervisão ministerial.

4 — De acordo ainda com o referido Decreto-lei, os órgãos que obtiverem essa autonomia terão a denominação genérica de "órgãos autônomos" (art. 172, § 1.º).

5 — Na hipótese de concessão de autonomia financeira, ficou o Poder Executivo, árbitro da conveniência dessa medida, autorizado a utilizar fundos especiais de natureza contábil, a cujo crédito deverão ser levados todos os recursos vinculados às atividades do órgão autônomo, sejam de origem orçamentária, sejam extra-orçamentários ou provenientes de receita própria.

6 — A exigência básica para a criação de órgão autônomo é que ele tenha potencialidade para gerar recursos próprios, independentemente dos orçamentários.

7 — Com fulcro nesse diploma legal, o Poder Executivo tem assegurado autonomia a vários órgãos da administração direta.

8 — Podemos citar como exemplos de órgãos autônomos os seguintes:

1. GRUPO DE ESTUDOS DE INTEGRAÇÃO DA POLÍTICA DE TRANSPORTES — GEIPOT — (Decreto n.º 64.312, de 07/04/69). Transformado em empresa pública — Lei n.º 5.908, de 20/8/73.
2. AGÊNCIA NACIONAL (Decreto n.º 62.980, de 15/07/68 e Decreto-lei n.º 592, de 23/05/69). Regimento Interno — Portaria GC/AN/86, de 29/06/73.
3. COORDENAÇÃO DO APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR — CAPES — (Decreto n.º 66.662, de 05/06/70).
4. INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS — INEP — (Decreto n.º 66.957, de 27/07/70 e Decreto n.º 71.407, de 22/11/72).
5. INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL — IPHAN — (Decreto n.º 66.967, de 27/07/70).
6. CENTRO DE TREINAMENTO E DESENVOLVIMENTO DO PESSOAL DO MINISTÉRIO DA FAZENDA — CETREMFA — (Decreto n.º 68.924, de 15/07/71, alterado pelo de n.º 69.973, de 20/01/72); Decreto n.º 60.602, de 20/04/67; Regimento Interno aprovado pela PT n.º GB — 29, de 03/02/72 do Ministro da Fazenda).
7. HOSPITAL DAS FORÇAS ARMADAS — HFA — (Decreto n.º 69.846, de 28/12/71).
8. COORDENAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO DE BRASÍLIA — CODEBRÁS — (Decreto-lei n.º 302, de 28/02/67, e Decreto n.º 60.722, de 12/05/67).
9. PROJETO RONDON (Decreto n.º 67.505, de 06/11/70).
10. CENTRO NACIONAL DE EDUCAÇÃO ESPECIAL — CENESP — (Decreto n.º 72.425, de 3/07/73).

II — AUTONOMIA ADMINISTRATIVA

9 — Há, no entanto, outros órgãos que, malgrado não tenham sido contemplados com a autonomia, apresentam condições para que isso aconteça. É o caso das fazendas experimentais do Ministério da Agricultura que geram recursos, como é fácil compreender, e, às vezes, não têm meios de adquirir sementes, enxadas e outros instrumentais, porque a receita tem de ser recolhida ao Banco do Brasil à ordem do Ministério da Fazenda. Essas dificuldades são consequências da vinculação desses órgãos à administração centralizada. Ora, com a transformação em órgãos autônomos e a criação do Fundo Especial, ficariam elas autorizadas a utilizar esses recursos na manutenção dos próprios serviços.

10 — Ainda outras atividades apresentam condições para aumentar suas fontes de receita e, via de consequência, libertarem-se da necessidade de suprimento por parte do Tesouro Nacional para a manutenção dos seus serviços. É, exemplificativamente, o caso dos museus que, embora já integrem um órgão autônomo — IPHAN — poderão ter sua receita aumentada se cobrarem ingresso para a visitação pública, venderem reproduções de obras de arte e prestação de serviços diversos.

11 — Os objetivos ideais da autonomia administrativa dos órgãos autônomos são os seguintes:

- a) administrar programas de pesquisa, de trabalho de campo e outros;
- b) firmar convênio ou contrato com outro órgão da administração pública ou com entidade privada;
- c) estabelecer normas sobre assuntos a serem especificados, inclusive normas internas sobre administração geral;
- d) admitir pessoal, em funções regidas pela CLT, de acordo com tabelas numéricas e de redistribuições;
- e) adquirir e alienar material e contratar serviços de terceiros;
- f) manter tesouraria própria;

g) processar diretamente movimento bancário, elaborar folhas de pagamento, empenhar despesas e praticar atos análogos;

h) criar grupos-tarefa, para execução de programas de trabalho.

III — AUTONOMIA FINANCEIRA

12 — A autonomia financeira é exercitada com a:

a) criação de fundo contábil com denominação própria;

b) receita do fundo — fontes: dotações orçamentárias; repasses de outros fundos; outros recursos extra-orçamentários (origem, condições de aplicação, montante etc.); rendas próprias, advindas da venda de produtos, cobrança de taxas e prestação de serviços remunerados;

c) competência para gerir o fundo, movimentando-o através de duas autoridades.

IV — LIMITES DA AUTONOMIA

13 — Segundo dispõe o art. 172, *in fine*, esses órgãos estão sujeitos à supervisão ministerial, cujos objetivos são os de promover a execução dos programas do Governo.

14 — A aprovação do Plano de Aplicação de Capital pela autoridade ministerial já representa, em si, um fator de limitação da própria autonomia do órgão.

15 — Além dessas limitações, a supervisão ministerial é dirigida ainda no sentido de:

a) coordenar as atividades dos órgãos supervisionados e harmonizar sua atuação com a dos demais Ministérios;

b) avaliar o comportamento administrativo dos órgãos supervisionados e diligenciar no sentido de que estejam confiados a dirigentes capacitados;

c) fiscalizar a aplicação e utilização de dinheiros, valores e bens públicos;

d) acompanhar os custos globais dos programas setoriais do Governo, a fim de alcançar uma prestação econômica de serviços;

e) fornecer aos órgãos próprios os elementos necessários à prestação de contas do exercício financeiro.

V — ÓRGÃOS AUTÔNOMOS SEM AUTONOMIA

16 — Compulsando a Lei n.º 5.847, de 6 de dezembro de 1972, que estimou a receita e fixou a despesa da União para o exercício financeiro de 1973, verificamos constarem como "Unidade Orçamentária" os seguintes órgãos:

- Agência Nacional (Presidência da República);
- Hospital das Forças Armadas (Presidência da República);
- Grupo de Estudos para a Integração da Política de Transportes (GEIPOT) — Ministério dos Transportes;
- Coordenação do Desenvolvimento de Brasília (Ministério do Planejamento e Coordenação Geral).

17 — Não obstante a existência de decretos presidenciais concedendo-lhes autonomia financeira, permaneceram ignorados como unidade orçamentária o IPHAN, o INEP, a CAPES, na área do Ministério de Educação e Cultura, o CETREMFA, no Ministério da Fazenda, e o Projeto Rondon, no Ministério do Interior.

18 — É uma distorção de execução que precisa ser reparada, sob pena de desvirtuamento da finalidade contida nos decretos de concessão da autonomia e, consequentemente, frustrar-se, nesse particular, nos órgãos em tal situação, os objetivos da Reforma Administrativa.

19 — Todos sabemos quão morosa é a máquina burocrática para proceder à concessão de créditos suplementares ou a simples transformação de dotações de uma rubrica para outra que, em alguns casos, levam meses, prejudicando o desenvolvimento de pesquisas importantes ou, no caso da CAPES do MEC, deixando em dificuldades os bolsistas no estrangeiro.

20 — Com a instituição do Fundo Especial, ao qual serão levados todos os recursos orçamentários, extra-orçamentários e receitas próprias, e a aprovação pela autoridade ministerial competente do Plano de Aplicação de Capital, o órgão dotado

de autonomia financeira poderá bem desempenhar a sua missão sem se preocupar, como acontece com os demais da administração direta, desprovidos de tal autonomia.

É sabido que a classificação por elementos, inalterável, torna difícil em muitos casos a fiel execução orçamentária, isto é, se levarmos em consideração que a estimativa é feita com a antecedência de um ano.

VI — UNIDADE ORÇAMENTÁRIA

21 — Se se quiser obter do aparelhamento administrativo maior aproveitamento, há que se dotá-lo de meios flexíveis ou, em outras palavras, livrá-lo da bitola emperrada que deve deixar de ser a administração inteiramente centralizadora.

22 — Acreditamos, portanto, que o problema, no caso, possa ser contornado com a criação da **unidade orçamentária** por ocasião da elaboração da proposta da Lei de Meios para o futuro exercício, como foi providenciado para os órgãos referidos no item 16.

23 — É urgente, portanto, que as autoridades responsáveis pelo assunto ponham fim a essa anomalia, dotando tais órgãos autônomos desse instrumento necessário ao seu funcionamento.

VII — FUNDO ESPECIAL

24 — Feito isso, o órgão autônomo proporia o orçamento do Fundo no prazo próprio, de forma global, isto é, de modo que da Lei de Meios conste um valor mínimo destinado ao Fundo, sem especificação de rubrícias, e o submeteria à Secretaria-Geral, para inclusão na Proposta Orçamentária do respectivo Ministério.

VIII — PLANO DE APLICAÇÃO E CONTROLE MINISTERIAL

25 — Publicada no "Diário Oficial" a Lei de Meios, o órgão submeteria ao Ministro de Estado um Plano de Aplicação, pelo qual pautaria seus gastos.

26 — O Ministério, através da Secretaria-Geral, liberaria os recursos, de acordo com o cronograma de desembolso elaborado pela Inspetoria-Geral de Finanças e aprovado pelo Ministro.

27 — É escusado dizer que as contas do órgão autônomo, no final do exercício, deverão estar de acordo com o Plano de Aplicação elaborado.

28 — Para atender às despesas essenciais como, por exemplo, bolsas-de-estudo, o Plano de Aplicação deverá conter previsão de uma Reserva para aplicação no início do exercício seguinte, evitando-se, desse modo, solução de continuidade na atuação do órgão.

29 — No curso do exercício, de dois em dois, ou de três em três meses, haveria prestações parciais de contas, com a indicação precisa da aplicação de recursos, sem prejuízo da apresentação final, nos moldes e prazos estabelecidos pela Inspetoria-Geral de Finanças.

30 — De posse desses elementos, a Inspetoria-Geral de Finanças teria condições de analisar a prestação de contas, aprovando-a para o encaminhamento ao Tribunal de Contas da União, ou propondo, se fosse o caso, a aplicação das sanções cabíveis.

31 — A supervisão ministerial, desse modo, estará presente em todos esses atos, dando-se pleno cumprimento às exigências legais, sem prejuízo de se obter da autonomização do órgão o máximo de resultados práticos.

Direito e Justiça

Clenício da Silva Duarte

Consultor Jurídico do DASP

SUMÁRIO: 1. Que se entende por Direito. Problema do conceito. Duas correntes e três tendências. 2. Posição positivista e posição neokantiana. 3. Crítica das três tendências. 4. Conceito do Direito. Definições. 5. Justiça. Que se entende por Justiça. 6. Fim do Direito. A Justiça como valor supremo a que aspira o Direito. Segurança jurídica. Conceito. Conflito entre Justiça e segurança.

1. O problema do conceito do Direito tem suscitado sérias divergências. Embora haja constituído preocupação dos juristas filósofos, desde há muitos anos, não apresentou, até hoje, resultados que demonstrem uma aceitação universal.¹ A dificuldade nessa conceituação está em que, como salienta RADBRUCH, "o conceito do direito é um conceito cultural, isto é, o de uma realidade referida a valores, ou ainda, de uma realidade cujo sentido é achar-se ao serviço de certos valores".²

Já KANT³ observara que "essa questão, se não se cair em uma tautologia, a menos que se refira à legislação de determinado país ou tempo, em lugar de dar uma solução geral, é tão grave para o jurisconsulto quanto para o lógico o de — 'Que é a verdade'".

É que — ainda dentro do pensamento de KANT, já agora citado por GROPPALI,⁴ — se as ciências jurídicas respondem à pergunta — *quid juris?* (que se estabeleceu por direito em re-

¹ No mesmo sentido, G. DEL VECCHIO, *Lezioni di Filosofia del Diritto*, Milão, 7.ª ed., 1950, p. 187

² *Filosofia do Direito*, trad. Cabral de Moncada, 1937, p. 46. Cf., também, aut. cit., *Introducción a la Filosofía del Derecho*, ed. do Fondo de Cultura Económica do México, 1951, p. 46

³ *Príncipios Metáficos del Derecho*, ed. argentina, 1943, ps. 45 e 46

⁴ *Filosofia del Diritto*, Milão, 1944, p. 140

lação a determinada questão?), não contestam a pergunta — *quid jus?* (Que é o direito?), sendo esta última, precisamente, a que interessa à ciência ou teoria geral e à filosofia do direito.⁵

O problema do conceito do Direito, entretanto, embora não possa apresentar uma solução uniforme, no sentido de ser aceito por todos os juristas, pois que depende de fatores subjetivos, oriundos da posição filosófica de cada um, é evidente que sua conceituação é de grande utilidade.

Para quem se inicie no estudo da filosofia do direito, essas considerações são algo chocantes, porque o leva a uma conclusão pessimista e um tanto cética, no sentido de que os problemas por ela levantados são, praticamente, insuscetíveis de solução universal, isto é, de uma resolução em definitivo, aceita por todos. Pode, assim, dizer-se que o único ponto em que estão de acordo os jusfilósofos é o de que não há qualquer possível acordo... É que o objetivo da filosofia é o de, precisamente, levantar problemas.

Há, todavia, em relação ao conceito do Direito, duas correntes do pensamento filosófico que se disputam a primazia de uma conceituação e que são as seguintes: a) a dos que entendem não ser possível estabelecer-se um conceito universal do Direito — os céticos e os agnósticos; b) a dos que sustentam o contrário — os positivistas e os idealistas.

A primeira corrente sustenta que, dadas as diferenças dos ordenamentos jurídicos e as discordâncias dos juízos em relação ao valor do justo, é impossível chegar-se a um conceito do Direito, universalmente aceito e válido para todos esses sistemas. É que, havendo discordância, no que concerne aos variados sistemas jurídicos, do que é justo e injusto, chegam os céticos à conclusão de que esse valor não existe por si na natureza, mas apenas segundo os determinados sistemas jurídicos. Se esse valor existisse por si mesmo, como derivado da natureza — sustentam eles — teríamos todos o mesmo conceito do justo e do injusto, como temos do quente e do frio, do doce e do

⁵ "Noch suchen die Juristen eine Definition zu ihrem Begriffe von Recht" (Os juristas ainda buscam uma definição para o seu conceito de direito), KANT, *Kritik der reinen Vernunft*, apud HAESERT, *Théorie Générale du Droit*, Bruxelas, 1948, p. 67.

amargo.⁶ É célebre a máxima de PASCAL, que asseverou bastar três graus de latitude para destruir toda uma jurisprudência.

A segunda corrente, embora admitindo um conceito universal do Direito, vale dizer, um conceito do Direito comum a todos os direitos, estando, assim, de acordo quanto à possibilidade desse conceito, apresenta, no entanto, divergências que a fazem subdividir-se em dois grupos: os **positivistas** e os **idealistas** ou neokantianos. Esse antagonismo que se encontra nesta segunda corrente deve-se ao fato de uns admitirem que a realidade deve ser contemplada **fora de nós** e, outros, que ela **está em nós**.⁷ É, como adverte GROPPALI,⁸ a mesma divergência que, **mutatis mutandis**, dividia os **nominalistas** dos **realistas**, pois que, embora se mudem os termos e modos em que se ponham e se discutam os problemas, não mudam eles, no entanto, de natureza.

2. Entendem os positivistas que só as manifestações individuais e concretas do Direito têm uma existência objetiva fora da consciência, preconizando o método indutivo para a coleta de dados que fornecerão elementos para a conceituação do Direito. Em outras palavras, o conceito do Direito seria, assim, um **a posteriori**, constituindo-se, por conseguinte, num juízo empírico. Após a observação dos fenômenos jurídicos particulares, poder-se-ia, através de um processo de generalização, chegar ao conceito do Direito.

Os neokantianos, ao revés, pretendem que a realidade está em nós, só sendo possível a experiência jurídica partindo-se de um conceito do direito **a priori** formado. Preconizam, por esse efeito, o método dedutivo, sendo o conceito do Direito deduzido pela razão, sem qualquer concurso da experiência.

3. O ceticismo, pela sua posição negativista, não reconhecendo constantes no fenômeno jurídico, o que, segundo os seus partidários, impossibilita um conceito universal do Direito, dada a multiplicidade e variabilidade dos dados a serem coligidos pela experiência, começa por cair numa contradição, pois não é

⁶ "Nam si esset, ut calida et frigida, et amara et dulcia, sic essent justa et injusta eadem omnibus".

⁷ DEL VECCHIO, ob. cit., ps. 192 e 193 e 195 e 196. "A forma lógica do direito é um dado **a priori** (isto é, não-empírico) e constitui precisamente a condição-limite da experiência jurídica em geral".

⁸ Ob. cit., p. 143

possível afirmar-se a variabilidade do Direito sem se possuir antes um conceito universal do jurídico, que assim permitiria reconhecer como jurídicas as formas variáveis do sistema.

Se, — como observa GROPPALI,⁹ — no que concerne a alguns fenômenos, ou mesmo institutos, a variabilidade de conceito não os torna universalmente jurídicos, por contingências temporárias e acidentais, o mesmo não ocorre em relação à imensa maioria das instituições jurídicas fundamentais, que constituem patrimônio de toda a humanidade, que nelas vê a expressão do jurídico ontologicamente considerado.

Aliás o ceticismo não logrou grande aceitação, dividindo-se os juristas entre as duas outras tendências — a positivista e a criticista ou neokantiana.

Como já afirmamos acima, citando GROPPALI, essas duas tendências apenas se separam no que tange ao método, partindo uns da afirmação de que a realidade deve ser contemplada **fora de nós** (positivistas), e, os outros, de que a realidade está **em nós** (neokantianos).

A crítica que se pode fazer a essas duas grandes tendências da moderna filosofia do direito é que, quanto ao positivismo, esta corrente coloca em contraposição radical o fenômeno jurídico empírico com a idéia, quando esta, necessariamente, é um pressuposto daquele. É que, para constatar-se o fenômeno jurídico, imprescindível se torna que o observador já traga em si a idéia do Direito, pois, do contrário, não poderia fazer distinção, no coligir os dados de sua experiência, entre o que é jurídico e o que não o é. Se admitem os positivistas que o conceito do Direito deve ser conseguido através de generalizações dos dados fornecidos pela experiência jurídica, é que — e isso é evidente — admitem que o observador possa distinguir, entre os dados encontrados, os que devam ser coligidos, por serem jurídicos, pressupondo, assim, que esse observador já traga em si a idéia do Direito, pois que, do contrário, seria impossível a distinção.

Quanto aos neokantianos, também se lhes critica o fato de que, se, de posse de um conceito *a priori* do Direito, procuramos

⁹ Ob. cit., p. 142

com ele distinguir, na prática, o direito dos demais fenômenos sociais, corremos o risco de não encontrar a comprovação desse conceito. Isso, pelo simples fato de que, com esse conceito **a priori** do Direito, que levamos para a constatação dos fenômenos jurídicos, poderíamos excluir formas jurídicas que se não enquadrassem nessa concepção apriorística, verificando-se, então, que, ao invés de conseguirmos um critério do Direito comprovado pela experiência, teríamos uma noção que se pretenderia impor à experiência.

Pela exposição feita das duas grandes tendências (a positivista e a neokantiana), vemos que, se, de um lado, a escola positivista entende que o conceito do Direito só pode ser inferido **a posteriori**, pela indução dos fenômenos jurídicos isolados para chegar-se ao conceito do jurídico; de outro, a escola neokantiana parte da exigência de um conceito **a priori**, para, pelo método dedutivo, dizer dos fenômenos jurídicos enquadráveis nesse conceito. E, assim, tem-se que, pela primeira escola, cai-se num círculo vicioso, pois que, para separar dos fenômenos sociais os que sejam somente jurídicos, necessário se torna que o observador leve para a sua experiência um conceito preformado do jurídico; do contrário, ficará impossibilitado de fazer a separação imprescindível, pois que não dispõe de elementos que o habilitem a realizar a indução desejada, pela impossibilidade de caracterizar os fenômenos a observar, não podendo, por esse efeito, chegar ao conceito que formaria após essa indução.

A segunda escola, por seu turno, partindo de um conceito **a priori**, pode também, como já vimos, não lograr êxito na sua dedução, do momento em que os fenômenos que se não enquadrem no conceito preformado do observador poderão por ele não ser considerados como jurídicos, embora enquadráveis como tais em outro conceito, também apriorístico, de outro observador. E, assim, também não leva à solução do problema.

Desse modo, entendemos que o conceito do Direito não poderá ser conseguido através do emprego exclusivo de qualquer desses métodos. O problema — parece-nos — só poderá ser resolvido pela aplicação concomitante dos dois métodos. Terá, assim, o observador que levar, como princípio de observação, um conceito **a priori** do Direito, mas tal conceito não será definitivo, podendo sofrer alteração com os dados da experiênc-

cia, à medida que se forem fazendo sentir sobre o observador. E este, verificando não se enquadarem os dados no seu conceito apriorístico, ao constatar que os fenômenos observados devem ser conceituados como jurídicos, modificará o conceito que levou já formado para a experimentação, adaptando-o a essa nova experiência realizada, para o fim de aproximá-lo o mais possível do verdadeiro conceito do Direito. O método a empregar, segundo entendemos, deverá, pois, ser o dedutivo-indutivo. Prevalecerá o primeiro que, entretanto, sofrerá a influência do segundo.

4. Para RADBRUCH,¹⁰ "o direito é um fato ou fenômeno cultural, isto é, um fato **referido** a valores". O conceito do Direito, para o saudoso jurista, só pode ser determinado pelo "conjunto de dados da experiência que tem o "sentido" de pretenderem realizar a **idéia do direito**". E adverte o autor citado que, embora injusto, não deixa de ser direito, "na medida em que o seu "sentido" vem a ser precisamente esse: o de realizar o justo". Termina RADBRUCH por definir o Direito como "a realidade que tem o sentido de se achar ao serviço da idéia de justiça".¹¹

No seu excelente livro, que resume um pequeno curso professado em 1947, na Alemanha, intitulado **Introducción a la Filosofía del Derecho**, 1951, RADBRUCH define o Direito como "a soma ou o conjunto dos fatos críticos cujo sentido está em realizar a justiça, quer a realizem ou não. É direito aquilo que tem como sentido pôr em prática a idéia do direito".¹²

É largamente conhecida a definição de KANT, segundo a qual "o direito é o complexo de condições através das quais o arbítrio de cada um pode coexistir com o arbítrio de todos, segundo uma lei universal de liberdade".

DEL VECCHIO¹³ critica a definição de KANT, embora tenha declarado que, em um certo sentido, é das mais perfeitas. Entende o notável professor da Universidade de Roma que, em virtude dessa definição, deveriam excluir-se, sem dúvida, da categoria de direito todos os sistemas onde igual liberdade não

¹⁰ **Filosofia do Direito**, trad. Cabral de Moncada, 1937, p. 12

¹¹ Ob. cit., p. 49

¹² Ob. cit., p. 47

¹³ Ob. cit., p. 190

é reconhecida. E, assim, estaria excluído o direito romano, que, com a instituição da escravidão, negava a lei de igual liberdade.¹⁴

DEL VECCHIO, após asseverar que o conteúdo da realidade jurídica não pode servir de base para uma definição do Direito, pois que este, por sua natureza, é condicionado a acontecimentos mutáveis, donde a impossibilidade de nos valermos dessa realidade variável para fixar a noção do Direito,¹⁵ define-o como "coordenação objetiva das ações possíveis entre vários sujeitos, segundo um princípio ético que a determina, excluindo-lhe o impedimento".¹⁶

KELSEN¹⁷ entende que, "como categoria moral, o Direito equivale à Justiça. É esta a expressão para a ordem social absolutamente justa; uma ordem que alcança perfeitamente seu objetivo enquanto satisfaz a todos. O anelo da justiça é — psicologicamente considerado — o eterno anelo do homem pela felicidade que, como ser individual, não pode encontrar, e, no entanto, procura na sociedade. Chama-se 'Justiça' à felicidade social".¹⁸

Pelas definições que transcrevemos acima, nota-se que não há uma conceituação uniforme por parte dos autores, embora possamos observar que, de um modo geral, tais conceitos se orientam no sentido da Justiça.

Mais adiante, ao focalizarmos o problema da finalidade do Direito, procuraremos firmar o nosso ponto-de-vista a respeito.

Podemos adiantar, no entanto, que, com RADBRUCH,¹⁹ admitimos que o Direito é um fenômeno cultural e, consequentemente, o conceito do Direito há que ser referido a valores.

5. Pelas definições do Direito que alinhamos acima, vê-se que este deve ser orientado pela Justiça. Mas que vem a ser a Justiça? Qual o seu conceito?

¹⁴ No mesmo sentido, GROPPALI, ob. cit., p. 142, que observa o grande equívoco da definição, que excluiria um dos ordenamentos jurídicos mais perfeitos que já se conheceram em toda a história da humanidade.

¹⁵ Ob. cit., p. 192

¹⁶ Ob. cit., p. 208

¹⁷ La Teoría Pura del Derecho, Buenos Aires, 1946

¹⁸ Introducción cit., p. 46

¹⁹ Introducción cit., p. 46

Como observa RADBRUCH, "a Justiça é um valor absoluto, como a verdade, o bem ou a beleza. É um valor que descansa, portanto, em si mesmo, não derivando de outro superior".²⁰

No mesmo sentido, pronuncia-se KELSEN: "Em seu autêntico sentido, diverso do de Direito, "Justiça" significa um valor absoluto. Seu conteúdo não pode ser determinado pela Teoria pura do Direito. E mais: em nenhum caso é acessível ao conhecimento racional, como o prova a história do espírito humano, que há muitos séculos se esforça em vão pela solução desse problema".²¹ E, mais adiante, diz-nos KELSEN: "E, assim como é impossível — segundo já se pode presumir — precisar a essência da idéia ou da coisa em si, como conhecimento científico, isto é, como conhecimento racional orientado para a experiência, também é impossível responder, por igual, à pergunta sobre em que consiste a Justiça".²²

A manifestação da Justiça está na idéia de **igualdade**. RADBRUCH diz:²³ "A medula da justiça é a idéia de igualdade".

Mas, como igualdade, a justiça só existe no momento em que o Direito é considerado **in abstracto**, como quando se estatui que todos devem ser considerados iguais, independentemente do credo religioso, da raça, dos ideais políticos, etc.

6. Admitindo-se que a Justiça varia em seu conteúdo e que o Direito, para ser válido, deve realizá-la, por ser o seu fim supremo, o valor mais elevado na respectiva escala axiológica, temos, como verdade irretorquível, que a realização desse objetivo fundamental não se efetiva em termos abstratos, — isto é, considerada a Justiça como valor ideal, independentemente do ordenamento jurídico positivo que se tenha em vista, — sem que se vulnere outro valor importante, embora hierarquicamente inferior, que é a segurança jurídica.

Por esse efeito, se, de um lado, o fim do Direito é realizar a Justiça em termos abstratos, de outro esse **desideratum**, como todo ideal, é inatingível, porque não se consegue um sistema

²⁰ Id., p. 31

²¹ Ob. cit., p. 39

²² p. 40

²³ *Introducción* cit., p. 31

jurídico positivo tão perfeito que atenda inteiramente a todos os pressupostos do conceito **in abstracto** de Justiça. Nem esse conceito encontraria, mesmo assim considerado, unanimidade de concepções que o identificassem uniformemente.

Se a realização da Justiça como ideal é impossível sem vulnerar-se a segurança jurídica, a consecução desse valor supremo, dentro do conceito em que é tido no sistema jurídico de que se trate, é totalmente viável, sem que se alcance essa segurança.

Por segurança entendemos a certeza de que o direito objetivo, como previsto no ordenamento jurídico considerado, será exequível, dentro dos postulados que o informam e segundo os princípios que disciplinam a hermenêutica jurídica.

Ainda que essa certeza seja um tanto relativa, pela complexidade do processo hermenêutico, constitui-se no fundamento do Direito, que não a tem por finalidade, mas como pressuposto mesmo de sua existência. É possível uma ordem jurídica injusta, mas não se concebe uma ordem jurídica inteiramente insegura. A total insegurança jurídica de um dado sistema importaria na inexistência desse sistema.

A segurança jurídica não é fim, mas condição de executoriedade do Direito, vale dizer, sem segurança não se pode falar em ordem jurídica positiva, mas num total arbítrio próprio ao despotismo.

Essa segurança, entretanto, há que ser entendida em termos, como um mínimo de condições para garantir-se estabilidade da ordem jurídica positiva, dentro dos princípios que nortearam o sistema filosófico-jurídico de que se cogita, para alcançar-se o ideal de Justiça a que visa o Direito, como sua aspiração suprema.

Dentro dessa ordem de considerações, definimos o Direito como a realização da Justiça, dentro dos limites da segurança que lhe é imprescindível.

O conflito entre Justiça e segurança só ocorre quando se toma a Justiça **in abstracto, de lege ferenda**, porque, **de lege lata**,

vale dizer, a Justiça que deflui do sistema positivo considerado, não há esse conflito, porque a segurança já pressupõe a sua atuação livre.

Há assim, pois, dois conceitos de Justiça: um, absoluto, que a identifica com o valor supremo do Direito, tomado **in abstracto**, e outro relativo, segundo o que se infere do ordenamento jurídico de que se origina. O primeiro é uma aspiração só atingível teoricamente; o outro é uma realidade praticamente alcançável, mas que destoa do ideal do justo, filosoficamente considerado.

Por isso, seria justo, **de lege lata**, por exemplo, a escravidão, no direito romano, embora, **de lege ferenda**, segundo o ideal jurídico, o instituto fosse uma iniqüidade.

As Formulações — Fonte do Direito Administrativo

Luiz Rodrigues

Consultor Jurídico do DASP

As Formulações, com a força obrigatória que têm, por emanarem do Órgão Central do Sistema de Pessoal (SIPEC), devem ser aplicadas a todos os casos idênticos. Pode-se afirmar, em decorrência disso, que constituem fonte do Direito Administrativo, no que diz respeito ao regime jurídico do servidor público civil. Criam elas direitos subjetivos.

O Departamento Administrativo do Pessoal Civil (DASP) é o Órgão Central do Sistema de Pessoal; compete-lhe, em face do estabelecido no artigo 115 do Decreto-lei n.º 200, de 1967, o estudo, proposições de diretrizes, coordenação, supervisão e controle de assuntos concernentes à Administração do Pessoal Civil da União.

Assim, em decorrência do direito positivo brasileiro, cabe-lhe orientar, coordenar e controlar a aplicação dos diplomas legais e regulamentares, e também a jurisprudência, vinculados com o regime jurídico dos servidores federais da Administração Direta e das Autarquias.

Sendo, como é, um Órgão Central de um Sistema não lhe é específica a tarefa de execução, mas sim de orientação normativa, disciplinando a solução que deva ser dada aos problemas ligados ao regime jurídico dos servidores, nos Órgãos Setoriais do mesmo Sistema.

Compete a esses Órgãos de periferia do Sistema a execução, a decisão dos casos concretos que aparecerem nas suas áreas de atividade, o que deverá verificar-se em estrita obser-

vância à orientação normativa ditada pelo Órgão Central — DASP. Esta unidade administrativa zela, a todo instante, pelo fiel cumprimento daquela orientação, ao desenvolver o seu trabalho de supervisão e controle dos atos praticados pelos dirigentes dos Órgãos Setoriais.

Os pronunciamentos do DASP e da Consultoria-Geral da República, órgão de cúpula na atividade jurídica do Poder Executivo, por possuírem caráter normativo, têm aplicação a outras situações que apresentem igualdade, nos pressupostos fáticos e jurídicos, com aquela originária do parecer emitido e no qual se fixou o entendimento que serviu de fundamento à Formulação.

A atividade de interpretar os textos legais e regulamentares, no que concerne ao regime de pessoal, é específica do Órgão Central do Sistema e, quando muito, num caso de alta indagação jurídica, da Consultoria-Geral da República. Em assim ocorrendo, os Órgãos Setoriais liberados estão daquela tarefa, cabendo-lhes apenas examinar os pontos de contacto, a coincidência dos pressupostos fáticos e jurídicos e aplicar a orientação normativa fixada.

O Órgão Central do Sistema, nesse seu papel de intérprete da lei administrativa, pode buscar fórmulas impessoais, diretrizes, constituindo as Formulações, não só como resultado do exame de casos concretos a ele submetidos, como também em decorrência de um estudo antecipado de um diploma legal, referente ao funcionalismo, que deva ter aplicação uniforme em todos os setores da Administração Direta e Autárquica.

As Formulações retratam a orientação necessária, o devido alcance de uma norma jurídico-administrativa, a forma de proceder da Administração para determinadas situações jurídicas e, diante delas, nenhuma tarefa maior surge para os Órgãos Setoriais, senão enquadrar as consultas e reivindicações nas fórmulas preestabelecidas.

O efeito imediato das Formulações é o desemperramento da máquina administrativa, com a descentralização do processo decisório. Evitar-se-á, como se tem evitado, a perda de tempo por parte dos agentes administrativos, pertencentes ao Quadro de um Órgão Setorial, na solução de problemas que se lhesparam e também se eliminarão as consultas sucessivas, sobre um mesmo assunto, ao Órgão Central do Sistema.

Das Formulações resultará ainda a uniformidade de solução dos casos que digam de perto ao regime jurídico do servidor público e, consequentemente, a maior estabilidade da Administração Pública, no que concerne à sua vinculação com os agentes que a servem, e o perfeito conhecimento, por parte destes, dos seus direitos e obrigações, enquanto integrantes forem dos quadros do funcionalismo público federal.

Outro aspecto importante das Formulações, em face da dificuldade de consultas a pareceres e instruções normativas em Diários Oficiais, é trazer aqueles que peticionam no Judiciário ou junto às repartições públicas bem informados do procedimento administrativo em relação ao regime jurídico do servidor público federal.

As Formulações são proposições impessoais, autônomas, genéricas e sucintas que retratam o entendimento predominante na esfera do Poder Executivo a respeito de uma determinada situação jurídico-administrativa, concernente ao regime do servidor público pertencente à Administração Direta ou Autárquica.

As Formulações não são sempre consequentes da interpretação de um texto de lei ou de reiteradas decisões a respeito de uma determinada relação jurídico-administrativa expressa em diploma legal; muitas vezes espelham um procedimento administrativo a ser adotado e que não tem fulcro em texto de lei ou em norma regulamentar expressos, mas que está inserido num contexto, num enquadramento sistemático e político, adotado pela Administração, pois toda a atividade administrativa pressupõe sempre fim legal e de interesse imediato para a coletividade.

A Administração é máquina em dinâmica constante e, na consecução de suas atividades, tem que ter pronta solução para todos os problemas que se lhe deparam; embora haja multiplicidade de leis e decretos referentes ao regime do servidor público, muitas situações ainda não foram disciplinadas em diplomas legais ou regulamentares, e, preenchendo as omissões, surgem pronunciamentos administrativos pautando a ação da Administração, e, nesse passo, as Formulações retratam aquela forma de proceder que deverá ser obrigatoriamente observada pelos servidores públicos federais e autárquicos, não só na consecução de suas atividades, mas também em relação às suas próprias reivindicações.

O que a lei administrativa não estipula expressamente não se presume que seja facultado, e objetivando essas circunstâncias, as Formulações vêm, muitas vezes, uniformizar a concessão ou a negativa de benefícios pleiteados por agentes administrativos.

A Formulação constitui meio hábil para aplicação do regime jurídico dos servidores públicos, e basta, ao ser examinado um caso concreto, a citação do número correspondente a ela, para dispensar argumentações complementares de direito.

As conclusões insertas nos pronunciamentos que deram origem às Formulações têm força obrigatória, pois visam a uniformizar as decisões dos Órgãos Setoriais do Sistema, os quais possuem, como encargo precípua, aplicar as normas disciplinadoras do regime jurídico do servidor público.

São dotadas de força coativa em decorrência da competência específica do Órgão de onde são emanadas e da posição desse na composição do Sistema. A sua inobservância redunda na instabilidade administrativa decorrente da desuniformidade de tratamento, justificando sempre a interferência do Órgão Central no sentido de anular atos praticados com infringência aos preceitos contidos nas Formulações, porquanto essas representam o alcance real da norma legal ou regulamentar, em face do caso concreto, ou os procedimentos ideais a serem adotados pela Administração, os quais por sua vez não se dissociam dos princípios informadores e interpretativos do Direito Administrativo.

Na conformidade do Decreto-lei n.º 200, de 1967, os órgãos que compõem um Sistema, que tem a seu cargo a consecução de atividade-auxiliar ou atividade-meio, se vinculam no sentido de uniformização de decisões e, para isso, os órgãos executores, que são os Setoriais, recebem do Órgão Central a orientação normativa, a supervisão e o controle dos seus atos, isto objetivando sempre o fiel cumprimento das Instruções Normativas e das Formulações.

Esses órgãos setoriais não perdem a sua posição hierárquica na estrutura da unidade administrativa a que pertencem, não obstante estarem vinculados tecnicamente ao Órgão Central. No entanto, só devem observância à orientação do Órgão

Central, dada a força obrigatória da mesma, impedindo, assim, a desigualdade de decisões na aplicação do regime jurídico do servidor público.

Na Formulação, quando concretizada através de publicação, o preceito nela contido tem aplicação uniforme a todos os casos que com ela guardem harmonia, nos seus pressupostos e alcance.

Em decorrência da posição estrutural do órgão de onde emana a Formulação, da competência específica do mesmo e da força obrigatória intrínseca do preceito nela contido, será ela aplicada, como se afirmou acima, a todas as situações funcionais idênticas. Conseqüentemente, pode-se concluir que as Formulações criam direitos subjetivos para todos os agentes que estiverem em igualdade de condições, isto é, apresentarem os mesmos pressupostos, de fato e de direito, que serviram de alicerce à fixação da regra.

As Formulações, embora genéricas e impessoais, devem ser sucintas, claras e precisas, abrangendo tudo aquilo que se pretende afirmar; não podem nunca ser imprecisas, ensejando extensões descabidas.

Criando, como se disse, direitos subjetivos, forçoso é concluir que constituem as Formulações uma fonte do Direito Administrativo, no que concerne ao regime do pessoal público civil da Administração Direta e das Autarquias.

A obrigatoriedade de observância das Formulações, na esfera do Poder Executivo, dá-lhes uma característica bem diferente das Súmulas do Supremo Tribunal Federal, no que diz respeito às decisões dos órgãos integrantes do Poder Judiciário, muito embora o objetivo de ambas seja o mesmo.

Com efeito, enquanto a palavra subordinação é estranha aos Órgãos da Justiça, vez que os juízes a ninguém estão subordinados senão à lei, tal não se verifica na área do Poder Executivo. Quanto a este Poder, a regra é prevalência do princípio hierárquico do qual decorre a subordinação. Conforme se asseverou, não há falar em subordinação entre os Órgãos Centrais e Setoriais, já que estes ficam apenas vinculados à orientação normativa daqueles. É, porém, indiscutível que tal vinculação redunda numa forma especial de subordinação.

De fato, há conveniência, mas não obrigatoriedade, no seguimento dos preceitos Sumulares pelos demais Órgãos que compõem o Poder Judiciário, porquanto inexiste, dentro desse Poder, a subordinação hierárquica ou mesmo vinculações de órgãos a outros.

A Súmula, no Supremo Tribunal Federal, disciplina as suas decisões posteriores, mas não obriga nem aquela Colenda Corte, nem os demais Órgãos do Judiciário. O mesmo não se pode afirmar quanto às Formulações, pois estas têm força coativa logicamente dentro do Poder Executivo, na área específica dos órgãos que estão integrados no SIPEC e para disciplinação das decisões atinentes à clientela que lhes é própria.

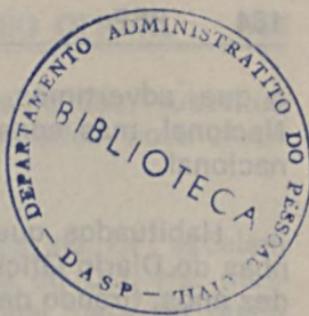
As Formulações não são inalteráveis, acompanham a evolução da política administrativa e terão que adaptar-se aos novos Planos Técnicos da Administração. Entretanto, enquanto não forem modificadas pelo Órgão Central devem merecer aplicação uniforme. Somente podem ser alteradas em decorrência de outro pronunciamento do Órgão Central ou da Consultoria-Geral da República, no qual inserta esteja uma conclusão mais aprimorada e que reflita perfeitamente o alcance social da norma legal ou da justeza do procedimento administrativo.

Evoluem, portanto, as Formulações, assim como ocorre com qualquer fonte do direito.

Não há necessidade de reiteradas decisões administrativas para consubstanciar uma Formulação. Basta um só pronunciamento do Órgão para bem fundamentá-la.

As Formulações constituem, como se disse, norma jurídica obrigatória; não são meramente programáticas. Têm como sujeito, ora ativo ora passivo, a Administração, exigindo e assumindo a obrigação do preceito que nela encerra.

Formulações, portanto, mercê de sua adoção obrigatória pelos Órgãos que integram o Sistema de Pessoal, são criadoras de direitos subjetivos e, por via de consequência, nova fonte de direito administrativo.



Diário Oficial da União, Uma Hipótese Maior

Ronan Soares Ferreira

Jornalista ("O Estado de São Paulo" e
Assessoria de Imprensa do Ministério
da Indústria e do Comércio).

Pouco depois de a imprensa brasileira ter noticiado que o Diário Oficial da União será impresso, brevemente, em cores, a imprensa norte-americana informava que o Diário Oficial dos EUA — o "Federal Register" — seria obrigado a divulgar de maneira a mais lúcida e explicativa possível os atos da administração daquele país. Assim, enquanto o Diário Oficial brasileiro passaria a ser colorido, o DO dos Estados Unidos da América passaria a colocar "o preto no branco", para utilizarmos a mesma imagem cromática.

Em artigo publicado em "O Estado de S. Paulo", de 24.12.72, o jornalista Ernst Muhr comenta os novos critérios da imprensa oficial norte-americana e aplaude a decisão de esmiuçar, de "por pelo miúdo", segundo as palavras de Pero Vaz de Caminha que Muhr utiliza. Oportunamente, o jornalista indica que seria boa idéia a de nossos diários oficiais fazerem o mesmo, abandonando o papel tradicional de meros registradores e passando a ser, também, intérpretes.

A matéria é, realmente, importante, não apenas em termos de administração, mas também em termos de informação ao público e, no caso específico de quem escreve este artigo, ao grupo de jornalistas que militam em Brasília com a responsabilidade da leitura diária do matutino oficial. Se temos nas redações um bom Diário do Congresso Nacional e um bom Diário da Justiça, temos um incompleto Diário Oficial da União

o que, advertimos de início, não é culpa apenas da Imprensa Nacional, mas consequência de toda uma rotina da burocracia nacional.

Habituados que estamos a lidar com as linhas e entrelinhos do Diário Oficial da União, lendo-o diariamente há mais de dez anos, tirando de seus atos notícias e indicações para pautas de cobertura, sentimos na pele — melhor dizendo, nos olhos e no cérebro — a necessidade da mudança preconizada por Ernst Muhr. E vale lembrar, antes de mais nada, que, nos dois primeiros anos de nossa leitura, o Executivo brasileiro não acompanhava, ainda, a intensidade de transformação que se operava em outros países, deixando este Poder cada vez mais forte e centralizador.

Hoje, quase nove anos depois da Revolução de Março de 1964 — que definiu de maneira irreversível o novo papel do executivo forte no Brasil — o Diário Oficial da União significa muito mais que antes e pode ser um instrumento mais eficiente de informação e divulgação de grande utilidade — não só para a imprensa e a opinião pública mas, sobretudo, para o próprio Governo. Não estamos a imaginar os brasileiros de todos os quadrantes com seu Diário Oficial na mão, mas podemos assegurar sua grande difusão, automática, gratuita, coordenada, mediante o trabalho dos órgãos de imprensa sediados ou com sucursais em Brasília e que elaboram suas primeiras notícias do dia (o melhor horário para aproveitamento, no esquema de jornal-indústria, é o da manhã) recorrendo ao DO.

No princípio, isto é, nos primeiros anos de Brasília, com a dificuldade natural de comunicação da nova capital com o resto do país, a importância da transmissão das decisões contidas no DO ficou maior que antes, de vez que a Guanabara difundia melhor os atos do Executivo. Jornais como "O Estado de S. Paulo" entenderam esta importância e destacaram o repórter que escreve para a missão diária da leitura atenta do DO. Em outros, porém, havia verdadeiro "jogo de empurra" para ver quem seria castigado com a dura missão de descobrir nas pequenas letras, no texto árido e difícil, as notícias maiores.

O trabalho tornou-se ainda mais importante e árduo nos primeiros tempos da Revolução. As notícias de impacto político, muitas punitivas, misturavam-se com os decretos-leis que saíam em enxurrada, modificando a vida administrativa, econômica e financeira do país. Toda aquela legislação básica teve seu in-

vitável corolário: retificações, portarias, resoluções, substituições de altos funcionários na máquina burocrática, nova sistemática tributária e tarifária.

Hoje, as principais sucursais instaladas no DF escalam um redator para a leitura matutina e diária do DO. Há, mesmo, uma competição em bom nível profissional, para ver quem retira mais daquele intrincado quadro de palavras e números, de referências obscuras, das alterações de parágrafos, o maior volume de notícias e idéias para a reportagem de setores no DF. Não se trata, apenas, de ler, mas de enxergar, esmiuçar, de "desconfiar" mineiramente dos textos mais áridos, numa pescaria que pode parecer monótona mas chega a ser emocionante quando começamos a puxar das águas escuras nossos peixes exclusivos.

É com o espírito e a experiência de quem lê há dez anos o Diário Oficial da União que me proponho a abordar o tema da grande hipótese que se abre para uma necessária e profunda modificação no DO, QUE DEVE SER MUITO MAIS REPÓTER E PESQUISADOR DO QUE É. E esclareço, desde já, que não imagino um Diário Oficial cheio de fotografias, com editoriais, entrevistas e outras bossas. Imagino-o, simplesmente, mais claro e informativo, mais completo e noticioso, mediante o aperfeiçoamento gráfico mas, sobretudo, mediante a divulgação em pormenores de um ato.

Observo, ainda, que não compete apenas à Imprensa Nacional a decisão e a compreensão desta mudança. Ela deve partir, basicamente, do Executivo Federal — se não do Ministério da Justiça, do próprio Palácio do Planalto, onde já existe uma mentalidade de comunicação social e de relações públicas, bem expressa no funcionamento da Assessoria Especial de Relações Públicas — AERP.

Apresento, como sugestão da maior importância e utilidade, A DIVULGAÇÃO, NA ÍNTegra OU EM BOM RESUMO, DAS EXPOSIÇÕES DE MOTIVOS que sugerem os decretos-leis e decretos comuns, os projetos de lei quando transformados em leis sancionadas, ou que resultam em portarias e resoluções do segundo escalão. Poderiam ser divulgadas, sempre que houvesse interesse e conveniência, as exposições de motivos dos Ministros de Estado que recebem o "aprovo" ou o "autorizo" do Presidente da República. Ora, como são medidas e atos que nunca

são divulgados antes da decisão presidencial, é óbvio que são decisões que tramitam discretamente. No entanto, quando há a aprovação do Presidente, segue-se a publicação, pura e simples, de um pequeno resumo que pouco informa e pouco valoriza a decisão.

Basta imaginar as necessidades futuras da administração para que vejamos um dos ângulos da sugestão. O administrador de 1980, por exemplo, ao ter em mãos um decreto sobre alíquotas sobre cosméticos importados, gostará de saber quais os fundamentos de ordem econômica ou financeira, da atual conjuntura, que indicaram a fixação ou mudança dessas alíquotas. E são inúmeros os casos de decisões que não valem por si, mas sim pelos fatores que as provocaram. Toda Lei, todo decreto, toda portaria, resolução ou deliberação, tem o seu sentido político-administrativo que nem sempre transparece nos artigos, parágrafos e alíneas. O comportamento burocrático, geralmente, depende muito mais das exposições de motivos do que dos atos consequentes.

O Diário Oficial seria muito mais repórter, ainda, se não aceitasse os atos setoriais como acabados e perfeitos. Dependendo, é claro, da mudança de mentalidade da própria burocracia, a Imprensa Nacional poderia aduzir, acrescentar, pesquisar e esclarecer que portaria é esta mencionada a esmo, que decreto é aquele que está sendo modificado, nem que seja qual o setor de atividade a que interessa o ato.

Ernst Muhr sugere que se divulgue também, no DO, talvez na primeira página, o índice de principais assuntos contidos. Trata-se, realmente, de boa iniciativa, pelo que representa de orientação aos leitores. Também a exposição de motivos, se divulgada, representará não apenas facilidade, mas volume e qualidade maiores de informação e notícia. Isto beneficiaria a própria propaganda governamental, que encontraria nos mecanismos citados instrumentos fortes e gratuitos de comunicação.

A medida é também importante pelo que ela pode representar em execução de decisões do Governo, ou na reação dos setores de produção a determinações do Executivo. Se há, por exemplo, um decreto que amplia o prazo para cumprimento de determinado ato administrativo, este adiamento só terá sentido se for bem divulgado. No cadastramento rural, por exemplo, se o Governo decide dar um prazo maior para que o proprietário

rural faça o seu cadastro ou altere o anterior, é porque há um sentido político-econômico. E interessa ao Governo que o maior número de interessados tome conhecimento da oportunidade. No entanto, o que se encontrará no Diário Oficial é que o prazo previsto no parágrafo "X" do Decreto "Z" fica prorrogado até determinada data.

Atos existem que precisam de grande propaganda para se transformarem numa verdade social ou econômica ou numa realidade administrativa. Recentemente, o Diário Oficial da União publicou as novas normas de segurança e higiene para as obras de construção civil. Pouco depois divulgava portarias do Instituto Nacional de Pesos e Medidas normalizando e racionalizando o sistema de embalagens e acondicionamento de gêneros alimentícios (farinhas, massas, biscoitos, azeitonas, cereais). Quanto às normas para a construção civil, interessam a milhões de trabalhadores; quanto às portarias do INPM, muito significam a todos os consumidores brasileiros. No entanto, medidas de tão grande alcance cairiam no vazio se, nas redações das sucursais, não houvesse alguém para "enxergar a importância".

Uma primeira alegação que seria cabível, por parte da Imprensa Nacional, é a de que isto não compete a ela, mas aos administradores dos diversos setores, aos quais competiria divulgar e proclamar as medidas de interesse social carentes de propaganda. Mas cabe lembrar, sempre, que muitos atos da Administração não são divulgáveis antes da publicação no Diário Oficial, o que se explica pela própria estratégia de decisão e execução.

O tema é vasto, comporta tanto debate e sugere tantas mudanças que não se cingiria, jamais, a uma simples reforma e quebra de rotina da Imprensa Nacional. A esta competiria reorganizar-se em termos de reportagem, pesquisa e redação. Mas ao Executivo, como organismo forte e decisório, coordenador e normalizador, caberia o fundamental: a total reformulação dos critérios e sistemas de divulgação de seus atos. Assim, o dirigente de uma autarquia, ao encaminhar ao Ministro de sua área de ação uma proposta de decisão, poderia anexar uma exposição de motivos ou uma nota especial destinada à imprensa. O Ministro, ao aceitar a proposta, poderia destacar para sua Assessoria de Imprensa os motivos da decisão.

Em escala superior, um Ministro de Estado, sempre que sentisse numa decisão de importância e interesses maiores,

encaminharia ao Palácio do Planalto uma cópia de exposição de motivos destinada à divulgação. Quando a estratégia indicasse, faria um resumo especial da exposição. Em ambos os comportamentos, as Assessorias de imprensa oficiais poderiam colaborar, preparando hoje a notícia de amanhã, para utilizar o "slogan" da tradicional publicidade.

A íntegra de uma exposição de motivos, ou o bom resumo, se não servem sempre como notícia, servem, no mínimo, para evitar que a decisão provoque interpretações errôneas ou especulações indevidas. O silêncio desperta suspeitas e a especulação é a primogênita da reserva descabida. Muitas vezes, por experiência e vivência jornalística, o redator "adivinha" o que está atrás de um texto; mas há sempre o risco de se adivinhar errado.

É claro que os critérios não se aplicariam de maneira absoluta ou generalizada, de vez que há decisões que se esgotam por si ou interessam a grupos muito restritos. O administrador, no caso, teria a simples preocupação de identificar o setor interessado. O que não se aceita, basicamente, é a portaria ou decreto ou lei que fazem referências a um ato passado e nem sequer dizem, na ementa, a quem se destinam.

A Imprensa Nacional, porém, não funcionaria passivamente, aceitando os critérios de avaliação dos diversos setores. Como se trata de uma mudança de mentalidade, seus redatores e revisores, muitos de grande gabarito, poderiam atuar como "cobradores" de identificações ou ampliações de textos, de exposições de motivos ou observações que pormenorizem.

Nos casos do não-cumprimento, caberia até a não-divulgação. Ora, se um decreto ou lei ou portaria deixam de ser publicados porque estão rasurados, porque são ininteligíveis, o mesmo motivo deveria prevalecer para os documentos que, com todas as suas letras e números, não dizem, por si, o que pretendem, para quem e para o que vieram.

Quando se fala em Diário Oficial em cores, quando países com maior experiência de propaganda e divulgação decidem tornar mais claros e comunicativos seus jornais oficiais, é sempre válido lembrar que estamos em plena era da tecnologia e da comunicação. As decisões são tomadas mais rapidamente, sem muitos discursos e tramitações, num ritmo cada vez mais intenso. Como não amadurecem no debate, devem amadurecer

na execução, que deve ser também rápida mas intensa, global. O Brasil, com seu imenso território, suas diferenças regionais, pode ter no Diário Oficial um instrumento mais eficiente de integração nacional.

A opção econômica pela livre empresa exige também um documento central que não apenas reproduza artigos de decretos, mas exponha as diretrizes básicas e as mudanças de comportamento do Executivo ante as contingências externas e internas. A indústria e o comércio, a agricultura, as administrações estaduais e municipais poderiam ter no DO um veículo mais amplo e elucidativo de diálogo com o Poder Central.

Um grande esforço de renovação da Agência Nacional permite que se ouça hoje, de maneira agradável, o noticiário da "Voz do Brasil". Um trabalho intenso é desenvolvido na Rádio Nacional de Brasília, na procura da integração nacional e internacional através do rádio, numa programação voltada para a Amazônia e para o Exterior. A própria AERP representa a ascensão ao Palácio do Planalto da comunicação de massa como fator de desenvolvimento e comportamento social. Acreditamos que uma ação semelhante poderá modificar o Diário Oficial da União, terror de muita gente que não gosta de ler jornais sem fotos, com letras pequenas e cheios de "decifra-me ou devoro-te".

O autor do artigo é suspeito. Reitera que é leitor compulsório do Diário Oficial e que gostaria de livrar os colegas mais novos do cansaço visual e mental a que se submeteu ao longo dos dez anos de monólogo com o DO da União. Para que a suspeita não desmereça a honestidade da proposta, fica reiterado, como conclusão, que o Executivo encontrará nenhum instrumento mais coordenado, rápido e barato de divulgação de seus atos, que o Diário Oficial da União.

O USO DE CONCEPÇÕES
E TÉCNICAS ADMINISTRATIVAS
MODERNAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O Uso de Concepções e Técnicas Administrativas Modernas na Administração Pública

Faqir MUHAMMAD

Chief of Section for Development Administration UNITED
NATIONS Public Administration Division

Tradução de Araújo Cavalcanti

Fonte: International Review of Administrative Sciences.
Revue Internationale des Sciences Administratives.
Vol. XXXVII, n.º 3, 1971 — Páginas 187/200-IIAS, Brussels.

OBSERVAÇÕES: Os pontos de vista expressos neste artigo não coincidem, necessariamente, com os das Nações Unidas, embora o Prof. Faqir Muhammad recorra substancialmente aos documentos e conclusões do Seminário Interregional das Nações Unidas sobre o Emprego dos Modernos Enfoques e Técnicas Administrativas nos Países em Desenvolvimento, realizado em Washington, de 26 de outubro a 6 de novembro de 1970. O Autor serviu, aliás, como Secretário Técnico desse importante Seminário da ONU. Evidentemente, nos limites preestabelecidos de seu trabalho, não cogitou o Prof. F. Muhammad de esgotar a matéria discutida naquele Seminário, permanecendo, todavia, adstrito aos temas básicos que são, de resto, expostos com simplicidade, clareza e rara concisão. É o seguinte o roteiro do artigo ora divulgado pela "Revista do Serviço Público": — Introdução, Fontes de Motivação e Impulso, Enfoques e Técnicas Modernas, Utilização no Âmbito da Administração Pública, Técnicas da Ciência do Comportamento, Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento (PPBS), Processamento Automático de Dados e Sistemas Informativos Computadorizados, Pesquisa Operacional, Alguns Efeitos Globais e Referências Bibliográficas. Finalmente, a RSP aduziu alguns comentários finais à margem das novas tecnologias na Administração Pública.

Introdução

Forças inumeráveis convergem para focalizar a atenção sobre o uso de "concepções e técnicas administrativas modernas" na órbita da administração pública e contribuem, além disso, para transformar esse fato em um dos acontecimentos preponderantes na administração pública dos anos 70. O objetivo deste artigo é, sucintamente, fazer um ligeiro retrospecto das consequências da variedade e mutabilidade dos enfoques e técnicas destinadas à administração pública e, ao mesmo tempo, das exigências mais críticas relativas às transformações que, em consequência, nela se verificam, — particularmente nos campos da educação, do treinamento e da pesquisa —, a fim de que os desafios impostos pelas novas tecnologias administrativas possam ser enfrentados com êxito e eficazmente utilizadas as oportunidades que elas ensejam. O artigo tenta proporcionar uma visão de conjunto das forças que estimulam e impulsionam o emprego das modernas concepções e técnicas de gestão no âmbito da administração pública; das características desses novos enfoques e técnicas; das implicações decorrentes de sua introdução quanto aos aspectos de organização e pessoal; e dos pré-requisitos indispensáveis ao seu desenvolvimento, seleção, adaptação, utilização judiciosa e eficaz nos domínios da administração pública. Trata-se de assunto demasiado vasto para ser esgotado nos limites de um breve artigo, motivo pelo qual ao em vez de uma exaustiva análise do problema destacam-se, apenas, alguns dos seus ângulos mais relevantes.

Fontes de Estímulo e Impulso

Sistemas e técnicas administrativas sempre foram importantes ingredientes na direção e gestão tanto das organizações públicas como de quaisquer outros empreendimentos cooperativos. A administração apresenta inumeráveis facetas, abrangendo, na multiplicidade das superfícies e ângulos que a constituem, os processos de tomada de decisões, planejamento, organização, liderança, direção, coordenação e controle organizacional. São funções administrativas típicas cujo exercício se apóia no emprego eficaz de métodos, técnicas e sistemas administrativos adequados, de que depende. Assim, por exemplo, as técnicas quantitativas de mensuração vinculadas à propriedade da terra, irrigação, escrituração e contabilidade têm profundas raízes na história. Alguma espécie de análise, explícita ou im-

plícita, sempre fez parte dos processos de tomada de decisões. Princípios de organização e qualidades de liderança foram freqüentemente delineados pelos teóricos, estudiosos e praticantes do passado. Essas práticas e técnicas de gestão sofreram, no decorrer dos tempos, um lento processo de mudança e evolução. Condições vigentes de comparativa estabilidade em muitas sociedades, antes da revolução industrial, capacitaram os sistemas administrativos a uma gradual adaptação de suas práticas. Apesar de ubíqua, a administração permaneceu nebulosa, e mesmo anônima, como importante elemento nos negócios públicos.

O advento da revolução industrial em muitos países modificou o quadro em considerável extensão; apressou o ritmo da mudança e aduziu novas dimensões à administração. As burocracias de grandes dimensões tornaram-se a forma dominante de organização em condições de atender às demandas da industrialização. A administração, principalmente nas empresas de negócios, adquiriu identidade e passou a ser reconhecida como titular de um papel específico atribuindo-se crescente atenção às técnicas de gestão como suporte básico para o eficaz desempenho desse papel. Desenvolveram-se, a seguir, novos sistemas e técnicas de gerência. Surgiram, destarte, a engenharia industrial, a comercialização, a contabilidade de custos e a administração científica, para citar alguns exemplos.

A revolução industrial teve um impacto considerável nas organizações como se pode demonstrar pela preponderância dos movimentos de economia e eficiência na administração pública. Os sistemas administrativos também passaram por rápida expansão ao se defrontarem com os novos problemas. Os governos reagiram, com variáveis graus de vigor, aos problemas que acompanharam os processos e as consequências da industrialização, elaborando uma variedade de instrumentos e técnicas para resolvê-los.

Escritórios de patentes, departamentos de indústrias, trabalho e comércio, órgãos normativos, agências regulamentadoras e instituições bancárias, para mencionar apenas alguns exemplos, tornaram-se partes componentes, assaz conhecidas, das estruturas administrativas, na maioria dos países. Esses departamentos desenvolveram procedimentos legais, administrativos e gerenciais, mais ou menos adequados ao desempenho das respectivas funções. Novos sistemas de pessoal e de or-

çamento foram surgindo e se instalavam simultaneamente com o recrutamento de pessoas capazes de desempenhar as funções emergentes. Isto é, o pessoal capaz de por em vigor mecanismos de controle e de coordenação nos negócios governamentais. A maneira de tratar esses problemas continuou, porém, basicamente fragmentária. O desenvolvimento de enfoques e técnicas de gestão pertinentes à administração pública prosseguiu, no decorrer do tempo, através de uma combinação das necessidades e do acaso.

Trata-se de uma conjunção de forças que, durante um longo período, vinham sendo forjadas, mas que somente ao longo das últimas quatro ou cinco décadas tornam-se carregadas de consequências cujo impacto estimulou as virtualidades adaptativas dos sistemas administrativos e tornou imperativa a implantação de enfoques e técnicas mais imaginativas e eficazes. Essas forças foram diversamente classificadas por vários autores. Mas, para os nossos atuais objetivos elas podem ser divididas em seis categorias: I) revolução científica e tecnológica; II) impulso de aceleração nos negócios humanos; III) nova escala dos problemas; IV) mudanças nas filosofias públicas; V) efeito demonstração dos êxitos científicos; e VI) fermento da criatividade nas ciências sociais. Todas essas forças estão mutuamente interrelacionadas e se reforçam umas às outras. Conjuntamente, elas sublinham a importância da administração nos negócios públicos e proporcionam o estímulo para a adoção de enfoques e técnicas da administração moderna.

A revolução científica e tecnológica cedo evidenciou-se como a força mais penetrante dos negócios humanos. Ciência e tecnologia são, de fato, as grandes forças motrizes de desenvolvimento material e impacto social. O progresso material realizado pelos países industrialmente desenvolvidos se apóia, basicamente, na ciência e na tecnologia. Os países em desenvolvimento desejam realizar progresso semelhante e melhorar seus respectivos padrões de vida. De acordo com um relatório "O crescente hiato entre a quantidade e a aplicação de pesquisa científica nos países desenvolvidos e em desenvolvimento, e entre os seus níveis de tecnologia, avulta como um dos maiores fatores da depressão cada vez maior no concernente aos respectivos padrões de vida".¹

Os países em desenvolvimento desejam aumentar suas possibilidades e aptidões científicas e tecnológicas a fim de

atingir metas de desenvolvimento econômico e social. Os mais importantes patrocinadores e veículos desse processo são os Governos, resultando desse fato que as consequências diretamente emanadas do impacto das ciências e tecnologias tornam-se preocupações absorventes nos negócios públicos.

Os países industrialmente desenvolvidos, por outro lado, estão ficando preocupados com a orientação e os irreprimíveis avanços da ciência e da tecnologia. Em relatório dirigido ao Presidente dos Estados Unidos o National Goals Research Staff declarou que "na metade da década passada, os cientistas e seu trabalho começaram a sofrer rudes ataques como resultado de sua associação com os militares e com a tecnologia industrial responsável pela poluição ambiental.² Comentando acerca da emergência de novas atitudes em face da ciência, aquele Relatório menciona, também, as assustadoras implicações das armas nucleares e a crescente preocupação a respeito das consequências potenciais de tais descobertas científicas, como por exemplo, a manipulação genética".³

A tecnologia — ou seja, a aplicação dos conhecimentos científicos aos assuntos, negócios ou casos concretos, — está sendo, da mesma maneira, submetida a um processo de revisão. No citado Relatório, afirma-se, ainda: "no passado as diretrizes para aplicação da ciência eram algo limitadas: ... decisões do mercado para determinação do valor comercial; a regulamentação governamental para estabelecimento da segurança, preservação da equidade e dos direitos humanos". Agora, a tecnologia é responsabilizada pela deterioração verificada em certos aspectos da qualidade da vida. Efeitos nocivos colaterais decorrentes de inovações progressistas, tais como exemplificados pela história do DDT, práticas abusivas como a poluição de lagos e correntes, e certas tendências sociais, como o rápido crescimento populacional e concentração de gente nas maiores cidades e respectiva periferia, conduziram a uma série reflexão e reavaliação crítica do impacto social da tecnologia. Nos Estados Unidos originaram um movimento descrito como tributação tecnológica.⁴ Isto envolve avaliação do espectro acumulado das consequências resultantes dos desenvolvimentos tecnológicos, incluindo "a derivação e uso de medidas de valor social pertinentes à qualidade da vida", em adição aos critérios convencionais de riscos e benefícios econômico-sociais".⁵

Associado à revolução científica e tecnológica encontra-se o denominado "impulso acelerador" nos negócios humanos. Isto se evidencia através do crescimento populacional explosivo, da efervescente e excessiva urbanização, do consumo de energia, do crescimento econômico dos países industrializados, dos avanços tecnológicos e assim por diante. As forças gêmeas de aceleração e da explosão científica provocam uma desorientação nas pessoas que foi denominada por Alvim Toffler "o choque do futuro".⁶ Poder-se-ia dizer o mesmo acerca das organizações que se revelam inadequadas ou incapazes diante dos múltiplos problemas do desenvolvimento econômico e social. Aquele "impulso acelerador" é mais visível nos países como os Estados Unidos, nos quais os impactos da tecnologia têm sido mais espetaculares. Esse estado de coisas induziu muitos observadores a caracterizarem os Estados Unidos como "uma sociedade provisória". Sustenta-se que a taxa de mudança social é tão grande nesse país que ele se transformaria em uma outra sociedade num período de tempo relativamente curto, digamos, 10 ou 15 anos. Afirma-se, também, que as organizações produtivas e, no seu bojo, os padrões de funcionamento das associações e dos papéis individuais sofrerão drásticas mudanças.⁷ Autores como Drucker sustentam que as indústrias predominantes já não mais serão os nervos motores básicos do crescimento econômico. Novas indústrias, baseadas na informação, exploração oceânica e novos materiais, transformar-se-ão na principal força motriz do crescimento. Novas percepções, instituições, habilidades e práticas, serão necessárias para enfrentar os desafios da próxima e emergente "age of discontinuity".⁸

Enquanto o enfoque principal dos supramencionados analistas converge para os países industrialmente avançados, sobretudo os Estados Unidos, as nações em desenvolvimento não podem ficar marginalizadas e fugir às consequências dos acontecimentos que se desenrolam nessas sociedades. Aliás, a taxa de mudança desses últimos, embora não sendo da mesma magnitude que a das nações industrialmente avançadas, é fenomenal em relação às suas anteriores e primitivas condições. De fato, a arrancada de uma sociedade agrária para o desenvolvimento econômico pode representar uma "descontinuidade" semelhante, ou, talvez, ainda mais séria do que a transformação de uma sociedade industrial em outra "pós-industrial".

O impacto dessas forças criou uma nova escala de problemas. As forças liberadas pela ciência e tecnologia não respeitam fronteiras locais ou nacionais; algumas delas abrangem o mundo inteiro enquanto muitas outras adquirem proporções nacionais. A preocupação com a ambiência humana, decorrente do perigo da poluição da biosfera é um exemplo bem característico. A precariedade e insuficiência das comunidades locais para resolver seus próprios problemas, sejam de transporte, comunicações, emprego ou desenvolvimento comunitário, são exemplos que ilustram a escala das novas condições. Os problemas, além disso, tornam-se crescentemente interrelacionados. O desenvolvimento agrícola, além de afetar as comunidades rurais, também modifica os problemas das cidades através das migrações, da transferência de pobreza das áreas rurais para as urbanas, e da rutura das organizações sociais. A tecnologia arroja os seus impactos sobre a ambiência biológica, ecológica e social do homem.

Os próprios governos se encontram no meio do turbilhão desencadeado por essas forças. Quaisquer que sejam os motivos, inclusive considerações morais, intelectuais e filosóficas, é incontestável a ocorrência de modificações básicas no papel dos governos. Eles já não mais reagem com a mesma simplicidade, no contexto da regulamentação tradicional, mas chamam para si mesmos a responsabilidade total no concernente à direção ou comando dos processos de mudança. Os conceitos de "interesse público", "bem-estar geral", e "benefício líquido para a sociedade como um todo" tornam-se os critérios fundamentais da ação pública. O planejamento é agora reconhecido como uma legítima função estatal em, praticamente, todos os países. Os instrumentos podem variar entre eles, mas todas as nações tentam elaborar uma visão do futuro e dão os passos necessários para atingi-lo ou realizá-lo. Todos os países se preocupam com os problemas da mudança, quer se trate de uma sociedade agrária para uma industrial, ou de uma industrial para outra do tipo "pós-industrial". Muitas são as nações que se defrontam com forças e problemas gerados pela revolução industrial: ao experimentar fazer a transição, elas verificam que os enfoques e técnicas de que podem dispor são escassamente suficientes e adequados para o tratamento dos problemas que as afligem. Tal situação obrigam-nas a buscar recursos ou meios que possam melhorar sua capacidade administrativa, a fim de tirar proveito das excepcionais oportunidades disponíveis no tocante ao desenvolvimento e, ao mesmo tempo, transacionar

com os aspectos negativos da conjuntura e as imprevisíveis consequências de políticas e ações do passado. Ao assumir a responsabilidade pública pelas várias funções, cuidam os governos de remover ou aproveitar limitações e incentivos disponíveis, conforme o caso, quando tomam decisões acerca de políticas, planos, programas e alocação de recursos. As funções relegadas ao setor privado foram-se tornando crescentemente vulneráveis à regulamentação pública, à medida que as forças do mercado se evidenciavam inadequadas, ou mesmo hostis, à consecução dos objetivos sociais. No desempenho de suas novas atribuições, o Estado, além de aumentar o tamanho e a complexidade dos negócios públicos, busca descobrir novos enfoques e técnicas de gestão. E, neste sentido, recorre, em primeiro lugar, às fontes científicas e tecnológicas que ocasionaram todas as complexidades e desafios emergentes.

Os sucessos da ciência e da tecnologia popularizaram os métodos científicos com sua ênfase no concernente à racionalidade e ao empirismo. A ciência e a tecnologia multiplicam a capacitação e potencialidades humanas, quer para propósitos construtivos como, igualmente, para finalidades destrutivas. Com a tecnologia disponível é possível alimentar e vestir o mundo inteiro. A tecnologia da comunicação atingiu o estágio em que, por toda a parte, gente de todo o mundo pode se ligar num sistema global de visão e som. Os computadores aumentaram enormemente a capacidade e as potencialidades intelectuais humanas, habilitando-as a enfrentar problemas de magnitude e complexidade inéditos. As realizações concretas da ciência e da tecnologia despertaram enormes expectativas quanto à sua contribuição para a melhoria da qualidade da vida. Os países em desenvolvimento querem obter a mesma espécie de abundância que os países industrialmente avançados estão desfrutando no momento. Sustenta-se, nestes últimos, com intensidade crescente, que se a ciência e a tecnologia podem desembarcar um homem na lua, por que não podem atacar e resolver, em definitivo, os problemas aqui na terra? As espetaculares realizações da tecnologia na criação de sistemas físicos ocasionam esperanças de que, adequadamente orientada, poderão ser aprestadas para resolver os problemas sociais. Como as prioridades nacionais dos estados se movimentam no sentido da solução dos problemas sociais, os cientistas são solicitados a transferir para os mesmos sua atenção e energias, a fim de que possam resolvê-los, tornando-se, destarte, socialmente relevantes. Enquanto as potencialidades das ciências naturais e

da tecnologia são mais evidentes ao criarem problemas e, ao resolvê-los, possibilitar a melhoria das condições de vida, a contribuição das ciências sociais é não menos decisiva. De fato, as ciências sociais contribuíram enormemente para compreensão e evolução da infra-estrutura institucional, das metodologias analíticas e sistemas de informações indispensáveis ao progresso científico e tecnológico. O aparecimento dos computadores enfatizou ulteriormente a importância destes, e de outros assuntos correlatos. Os computadores diferem das máquinas industriais porquanto são incapazes de produzir bens ou serviços. Seu uso para qualquer propósito está na dependência de insumos elaborados por uma variedade de pessoas bem versadas no desenvolvimento do "software" — baseado em modelos matemáticos e conhecimento da natureza das interações entre as variáveis pertinentes. (**Software...** "complexo operacional das instruções ordenadas que constituem a programação de um sistema informático; tudo que contribui para em marcha um conjunto eletrônico").

As conquistas e a expansão da tecnologia exigem organizações e gerência mais sofisticadas a fim de que possam ser mais produtivas. Também neste caso a contribuição das ciências sociais é indispensável. À medida que os sistemas homem-máquinas avultam como os estilos predominantes de ação nas sociedades, as ciências naturais e sociais devem atuar conjuntamente. De um certo modo, elas estão tão entrelaçadas que, ou se movimentam sinergicamente juntas para a frente ou, simplesmente, não andam. O uso da ciência e da tecnologia no ataque aos problemas sociais sublinha, além disso, a necessidade de estreitas relações entre as ciências naturais e sociais. Os fecundos interrelacionamentos entre diferentes ciências e disciplinas, notadamente nos domínios das ciências sociais, constituem um poderoso fermento, agente transformador ou estímulo. Os mais recentes enfoques e sistemas administrativos são, em sua maior parte, produto dessa interação.

Técnicas e Enfoques da Administração Moderna

Os modernos enfoques e técnicas administrativas compõem um amplo e abrangente espectro de conceitos, metodologias, instrumentos e tecnologias. Essa tendência inevitável resulta, até certo ponto, da natureza multidimensional da administração que a compele a recorrer a uma enorme variedade de assuntos e disciplinas. O principal agrupamento ou aglome-

rado de matérias acadêmicas dos quais a administração moderna se utiliza para elaboração de seus conceitos, enfoques e técnicas, incluem: I) as ciências físicas e naturais; II) as ciências biológicas; III) as ciências matemáticas; e IV) as ciências sociais e do comportamento. Os principais temas e disciplinas que mais diretamente se vinculam à administração incluem, entre outros, Engenharia Industrial, Administração Industrial, Administração de Empresas, Contabilidade e Finanças, Comércio, Direito, Administração Pública. Eles refletem, em considerável extensão, a organização de assuntos e disciplinas à medida que foram emergindo em resposta aos axiomas e preceitos de uma sociedade industrial. Mais recentemente, disciplinas como Pesquisa Operacional e Ciência da Administração acabaram sendo reconhecidas e definitivamente estabelecidas. Entre as Ciências Sociais, a Economia tem sido mais influente e politicamente orientada no concernente ao processo de tomada de decisões públicas do que qualquer outra disciplina. As outras ciências sociais e do comportamento estão gradualmente se tornando relevantes para a política e a administração, embora o seu impacto permaneça algo limitado.⁹

Aquelas disciplinas muito contribuíram para o desenvolvimento das concepções e técnicas da administração moderna. Gradualmente, contudo, está-se reconhecendo que a solução dos problemas não se presta, por si mesma, a ser isoladamente conhecida e resolvida em termos unilaterais. O tratamento isolado dos problemas revela-se inviável, na prática. Esse fato originou um movimento no sentido do estabelecimento de enfoques interdisciplinares para solução dos problemas. A Pesquisa Operacional e a Ciência da Administração já foram mencionadas como exemplos de enfoque interdisciplinar. Uma nova ciência da praxeologia passou a existir.¹⁰ A fusão de diferentes ciências e disciplinas deu nascimento à Cibernética.¹¹ A despeito dos avanços no rumo da integração, ainda é muito longo o caminho a ser percorrido no concernente à plena operacionalização dos conceitos interdisciplinares.

Em virtude de se encontrarem tais ciências e disciplinas, em sua maioria, rapidamente crescendo e cada vez mais interessadas na administração, também as modernas concepções e técnicas de gestão se encontram em plena expansão. As técnicas predominantes estão sendo constantemente revisadas e re-quentadamente aperfeiçoadas. Novas técnicas estão sendo de-

senvolvidas. Este processo tende a prosseguir em virtude da natureza mutável dos problemas, dos contínuos avanços no conhecimento, e da transformação das noções sociais e administrativas dos problemas e respectivas soluções.

Pesquisa Operacional, Ciência da Administração, Cibernética, Análise de Sistemas, Análise de Custos e Benefícios, Sistemas de Planejamento, Programação e Orçamento (PPBS), Programação Linear e Dinâmica, Teoria das Filas, Teorias da Decisão, Heurística, Previsão Tecnológica, Prospectiva, Planejamento de Redes, Teoria dos Jogos, para mencionar apenas alguns termos, ilustram a profusão do que se tornou conhecido como técnicas administrativas modernas. A Ciência do Comportamento contribuiu com seus próprios conceitos e terminologias. Muitas dessas técnicas se utilizam dos avanços na tecnologia dos computadores que, por sua vez, acrescentou seu próprio glossário. Em sua maioria, as ciências administrativas e disciplinas correlatas desenvolveram vocabulários específicos, os quais não tornam mais fácil o problema da comunicação. Na literatura da Ciência da Administração — Pública ou de Empresas — fica-se submerso com essa plethora de disciplinas, — heurística, estocástica, PERT, árvores de decisão, filas e assim por diante. Complica-se, além disso, o problema, pelo fato de que a maioria das técnicas não são mutuamente exclusivas e, além de compartilhar das respectivas características, ainda apresentam sutis distinções nos seus enunciados, suposições e ênfases. O de que se precisa é de uma taxonomia da administração. Essa taxonomia administrativa seria útil, tanto para os especialistas e pesquisadores, como, também, para os administradores que poderiam, destarte, achar mais fácil identificar e compreender as técnicas pertinentes aos seus problemas.¹²

Não obstante a multiplicidade de sua nomenclatura, as concepções e técnicas da moderna administração podem ser divididas, para os fins deste artigo, em dois conjuntos ou grupos que denominaríamos: I) Ciência da Administração; e II) Ciência do Comportamento.¹³ Embora ambos os grupos compartilhem certos aspectos comuns, tais como ênfase no método científico e na identificação de padrões subjacentes de sistemas, eles focalizam aspectos diferentes da realidade, examinando-os de ângulos ou perspectivas diversas. Cada um dos dois grupos tem características distintas para as quais voltamo-nos, a fim de evidenciar suas implicações para a administração pública.

O complexo agregado referido como Ciência da Administração forceja no sentido de se desenvolver com maior objetividade no roteiro da quantificação. Reconhecendo que são funções intelectuais básicas da administração a formulação de políticas, a tomada de decisões e o controle, a Ciência da Administração acentua, prioritariamente, as capacidades, habilidades e metodologias que possam assessorar um gerente ou administrador no eficaz desempenho dessas funções.¹⁴ No lugar do palpite, da suposição e dos julgamentos de valor, procura por em prática "uma habilidade e metodologia originalmente desenvolvidas para pesquisa e investigação da própria natureza do trabalho e das atividades administrativas".¹⁵ Começando com a máxima de Lord Kelvin: "o que quer que exista, existe em alguma quantidade, e pode consequentemente ser medido", a Ciência da Administração investiga padrões no funcionamento dos sistemas, experimenta quantificar as variáveis envolvidas, constrói modelos e procura predizer os efeitos das linhas alternativas de ação. Problemas imprevisíveis são pesquisados para resolução através da aplicação da teoria estatística das probabilidades. Consequentemente existe uma profusão de técnicas e modelos matemáticos aplicáveis nos diferentes campos da administração; por exemplo, problemas de levantamento, inventário, cadastro, divisão proporcional, pesquisa, filas, redes e outros semelhantes. Enquanto se reconhece ser raramente disponível a informação completa sobre um determinado problema, a Ciência da Administração tem um voracíssimo apetite por dados, e enfatiza a necessidade que os tomadores de decisão têm de possuir uma oportuna, exata e completa informação, sobre a situação-problema a ser solucionada e das suas possíveis alternativas.

Ao identificar as variáveis e as relações causais entre elas, a Ciência da Administração utiliza os enfoques sistêmicos e a análise de sistemas. O enfoque sistêmico de um problema implica a compreensão e exame abrangentes de todos os aspectos, ou ângulos pertinentes. A definição de um "sistema" é, no mais alto grau e, fundamentalmente, uma função do problema a ser resolvido.¹⁶ A análise de sistemas compreende o exame integral das atividades, procedimentos, métodos, processos e rotinas, pertinentes ao sistema, tendo em vista identificar os possíveis efeitos e a determinação do curso de ação para atingir as consequências e objetivos colimados.

A disponibilidade de computadores grandemente facilita os cálculos que são básicos para a Ciência da Administração e possibilita, igualmente, solucionar problemas que envolvem uma multiplicidade de variáveis.

Com a ajuda de computadores é possível construir modelos complexos, e manipulá-los, através do processo da simulação, que substitui os testes científicos de laboratório nas ciências naturais e biológicas.

Um dos atributos de um sistema é que tudo que é por ele abrangido é interrelacionado. Segue-se que se uma parte do sistema é mudada, todas as demais partes são também afetadas. O enfoque sistêmico põe em evidência os interrelacionamentos das variáveis do sistema, e a necessidade de pensar em termos da totalidade, ou globalidade, dos efeitos das decisões. Esse enfoque também demonstra que as pretensões e expectativas da intuição e do senso comum acerca dos efeitos das decisões são, freqüentemente, erradas. A análise de sistemas, ao mesmo tempo em que emprega enfoques interdisciplinares para a solução dos problemas, levanta difíceis questões a respeito das fronteiras ou limites dos sistemas, do delineamento das partes componentes e sua integração, da interação e interdependência entre variáveis, e sua duração ou alcance de vida. Os sistemas são, geralmente, representados por modelos. A orientação das técnicas e enfoques administrativos coexiste, como disciplina, com a existência de uma grande variedade de modelos utilizados para representar sistemas. De fato, existem mais modelos do que disciplinas. A atividade de construção de modelos na Ciência da Administração despertou considerável atenção e, freqüentemente, se emprega a Teoria Geral dos Sistemas para assinalar a hierarquia dos modelos e estabelecer sua validade.

Na Ciência da Administração, o conceito de utilidade, dos economistas, tem sido a pedra de toque das ações humanas e as técnicas de gestão foram projetadas, em sua quase totalidade, com vistas a facilitar a "otimização" da utilidade. Por outras palavras, estas são técnicas economicamente orientadas que centralizam sua atenção em exsumos, produtos e resultados. Elas procuram aumentar a aplicação da racionalidade, preponderantemente em termos econômicos, ao processo decisório e à tomada de decisões. Atualmente, com a crescente preocupação pelas consequências secundárias e terciárias das decisões, baseadas em critérios puramente econômicos e técnicos, prosse-

gue a investigação visando incorporar critérios mais amplos à análise de sistemas. Mas, novamente, o enfoque predominante consiste em atribuir valor econômico às consequências secundárias e terciárias.

Os próprios conceitos e técnicas da análise econômica estão sofrendo transformações. As técnicas econômicas vinculadas à gerência dos negócios monetários e orçamentários são, no momento, amplamente empregadas em muitos países do mundo. A análise custo-benefícios tem-se tornado instrumento padrão, razoavelmente empregado, na avaliação de uma grande variedade de projetos públicos. A análise custo-benefícios representa uma grande melhoria sobre a avaliação financeira convencional pelo fato de que ela também experimenta abordar a questão dos custos e benefícios sociais associados com um projeto. Isto veio situar a questão da mensuração dos custos e benefícios sociais na vanguarda das discussões na administração pública¹⁷. O segundo aglomerado de técnicas gerenciais, por exemplo, aquelas baseadas na Ciência do Comportamento, mostram, igualmente, entre si, grandes variações mas apresentam, em toda sua extensão, algumas semelhanças gerais.¹⁸. São técnicas que evidenciam, com maior destaque, o comportamento individual e organizacional. Elas atribuem grandes importância à pesquisa empírica acerca do comportamento individual e organizacional, a fim de exibir suas implicações para o desempenho dos indivíduos e das organizações, e desenvolver técnicas de intervenção capazes de provocar mudanças naquele comportamento.

A Ciência do Comportamento é essencialmente eclética, e se utiliza de quase todas as ciências sociais, incluindo antropologia, psicologia, psicologia social e sociologia. Ela tem contribuído com uma variedade de termos, tais como relações humanas, psicologia industrial, aconselhamento pessoal, motivação, moral, treinamento de sensibilidade, dinâmica de grupo, dramatização, incidente crítico, entrevista não dirigida, administração participativa, desenvolvimento organizacional, para mencionar apenas alguns exemplos. A Ciência do Comportamento encara a organização como um sistema social no qual o papel dos indivíduos é governado por um grande número de fatores, dos quais, nem todos, podem ser explicados em termos de racionalidade econômica. O desempenho individual é influenciado pela ambiente social, pela caracterização psicológica, pelos padrões de comunicação na organização e as relações interpessoais.

Uma contribuição fundamental da Ciência do Comportamento tem sido o enfoque e concepção do papel do indivíduo na organização. No apogeu da teoria da organização formal e dos organogramas, a Ciência do Comportamento elaborou sua contribuição com o conceito de organização informal. A organização informal refere-se aos padrões associativos de indivíduos que, trabalhando em uma organização, não se adaptam aos organogramas. Significa evolução "natural" de relações numa situação de trabalho de grupo em correspondência com as necessidades sociais. Foi demonstrado que a colaboração não é apenas inteiramente uma questão de organização lógica, mas pressupõe códigos sociais, convenções e respostas antecipadas. A Ciência do Comportamento esclareceu, também, as implicações dos assaz conhecidos princípios organizacionais, tais como divisão do trabalho e especialização. Os fenômenos de fadiga, monotonia, sentimento individual de isolamento, sensação de anonimato e de insignificância têm sido atribuídos à aplicação daqueles princípios nas organizações. Eles afetam a motivação humana, a moral e o desempenho. A Ciência do Comportamento contribuiu com um vasto elenco de conhecimentos a respeito de motivação, moral, supervisão, liderança, relações humanas, comunicações e coordenação. Proporcionou, de um modo geral, uma substancial contribuição à teoria da organização.

O desenvolvimento administrativo e a aprendizagem organizacional foram objeto de algumas contribuições essenciais da Ciência do Comportamento. Aprendizagem e solução de problemas são conceitos psicológicos e um certo número de técnicas de treinamento e educação aplicadas pela Ciência do Comportamento transformaram, radicalmente, conceitos e enfoques aplicados ao desenvolvimento administrativo e à aprendizagem organizacional. A situação atual, nesse campo, está bem refletida nas discussões acerca de desenvolvimento organizacional (OD). Enquanto o desenvolvimento organizacional ainda significa diferentes coisas para diferentes pessoas, a capacidade e as virtualidades das organizações para resolver problemas estão rápida e crescentemente emergindo como o seu tema nuclear.¹⁹

A interação entre os dois complexos agregados de técnicas tem sido algo limitada. As conclusões lógicas da Ciência da Administração e da Ciência do Comportamento, quando levadas em consideração, nem sempre são compatíveis porque manifestam uma significativa diferença em suas respectivas suposições e

sistemas subjacentes de valores. A Ciência do Comportamento tem revelado mais aptidão ao considerar métodos e recursos para incorporar as metodologias e descobertas da Ciência da Administração ao bojo dos seus postulados. A Ciência da Administração, ao contrário, embora cada vez mais cônscia da importância do comportamento não econômico, tem sido incapaz de assim proceder, seja por causa das dificuldades de quantificação de tais valores, ou pela relutante hesitação em conceder um "status" genuinamente científico aos postulados da Ciência do Comportamento. Do ponto de vista do administrador, contudo, ambos os grupos de técnicas de gestão permanecem importantes e oferecem perspectivas no sentido de aumentar a capacidade e as potencialidades administrativas para o desenvolvimento econômico e social.

Uso na Administração Pública

Os Sistemas Administrativos, nos diferentes países, mostram uma grande variedade quanto ao emprego das técnicas administrativas modernas. Poucos países assimilaram ou rejeitaram integralmente todas essas técnicas. Em uma extremidade estão países como os Estados Unidos da América nos quais o uso das técnicas da moderna administração se encontra razoavelmente difundido. Por exemplo, a tecnologia dos sistemas tem sido extensivamente utilizada nos programas espaciais e de defesa. Há, também, muitos exemplos de aplicação das modernas técnicas administrativas nas áreas dos problemas civis, tais como desenvolvimento de recursos naturais, planejamento dos transportes, administração de pessoal, recursos humanos e planejamento de empregos, uso da terra, execução do direito, jurisprudência. Existe, atualmente, grande interesse na possibilidade de aplicação de tais técnicas a outras áreas como, por exemplo, controle da poluição ambiental, planejamento educacional, administração da justiça, desenvolvimento comunitário e renovação urbana.²⁰

Certas técnicas e enfoques administrativos — O Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento, o PPBS, por exemplo, foram aplicados no Governo Federal.

As nações em desenvolvimento, todavia, estão situadas, em sua maioria, no outro extremo. Algumas delas ainda se encontram no estágio inicial. Outras adotaram um enfoque atomístico, fragmentado. Freqüentemente, emergiram algumas organizações,

agências pioneiras ou exploratórias, no uso das técnicas da moderna administração. Órgãos de planejamento, repartições censitárias e empresas públicas empregaram técnicas pertinentes a seus problemas. Todavia, a aplicação generalizada de técnicas administrativas tem sido algo limitada. O "Planning, Programing, Budgeting System — PPBS" é, talvez, a única técnica administrativa moderna que atraiu a atenção da maioria dos países e tem sido efetivamente experimentada em algumas poucas nações, com os mais diversos resultados.

Falando de uma maneira geral, debates estão sendo levados a efeito em muitos países do mundo, no tocante às possibilidades e problemas oriundos da utilização das novas técnicas administrativas na administração pública. Enquanto alguns administradores aceitaram, pelo menos no plano intelectual, indiscriminadamente, enfoques e técnicas administrativas modernas, e a respeito delas cultivam exageradas expectativas, outros continuam céticos quanto ao êxito de sua aplicabilidade aos problemas com os quais se defrontam. A exploração integral do potencial das técnicas e enfoques administrativos na administração pública exige respostas a um certo número de perguntas. Há uma crença largamente generalizada de que as novas técnicas administrativas, atualmente existentes, estão mais ligadas, ou aplicam-se melhor a problemas de tática, do que aos de estratégia: a problemas de operações mais do que aos de formulação política; a enfoques vinculados à tomada de decisões mais do que à execução de mudanças estruturais; mais aos problemas passíveis de quantificação do que aos menos ou aos não-quantificáveis; aos problemas altamente estruturados do que aos não estruturados; e aos mais limitados e facilmente definíveis do que aos meta-problemas de crescente complexidade que desafiam definições simplistas ou estreitas. Enquanto muitos problemas quotidianos de desenvolvimento são passíveis de soluções através do emprego das técnicas administrativas convencionais, os grandes problemas menos estruturados são os que exigem técnicas mais refinadas, além do "status quo" melhorado ou racionalizado. Esforços criadores são necessários para desenvolver enfoques e técnicas gerenciais aplicáveis aos grandes problemas. Ao mesmo tempo, há necessidade de uma abordagem mais realística no tocante às áreas de aplicação dessas técnicas, no caso em que excessivas exigências acerca de suas realizações provoquem ou ocasionem a rutura de todo o movimento. Compreendem-se como legítimos desafios na administração pública a formação, fortalecimento e ampliação das capa-

cidades adequadas aos serviços públicos modernos, em condições de enfrentar problemas de mudança e desenvolvimento.

Os serviços públicos têm de operar no contexto de leis e processos políticos. O rendimento dos serviços públicos nem sempre se adapta a medidas quantitativas. Os múltiplos e variados objetivos da administração pública, por sua vez, nem sempre estão em harmonia uns com os outros. Apesar dos sistemas administrativos públicos passarem a incluir empresas econômicas e industriais, seu interesse preponderante deverá consistir mais na prestação de serviços à sociedade do que na obtenção da eficiência pura. Em última análise, valores humanos e objetivos sociais devem permanecer como critérios fundamentais na administração pública. Por todas essas razões ocorrem certas limitações no emprego das novas técnicas administrativas disponíveis na administração pública. Isto não é um grito de desespero, ou obstrucionismo, da parte dos administradores que preconizam esses pontos de vista. Trata-se de mais um desafio aos técnicos de administração para anular as limitações quanto à aplicação à administração pública das técnicas de gestão disponíveis, identificar as áreas aonde o seu uso resultaria num rendimento máximo e, o que é mais importante, desenvolver novos enfoques e técnicas especificamente aplicáveis aos problemas da administração pública.

A natureza excessivamente acadêmica de muitas das técnicas administrativas propostas é outro aspecto a ser considerado. A tradução dessas técnicas em ação exige sua simplificação e adaptação às realidades dos casos concretos. Ocorre, também, que o uso das técnicas da moderna administração tem, correlata e freqüentemente, conduzido ao estabelecimento de serviços auxiliares altamente especializados, cujas recomendações podem ou não exercer forte impacto, tanto sobre os formuladores de política como sobre os administradores.

As possibilidades e os problemas decorrentes da aplicação das modernas técnicas na administração pública podem ser ilustradas pelo exame crítico do atual emprego dos principais agrupamentos, já mencionados, e que foram aqui reunidos sob a denominação de Ciência do Comportamento, PPBS (Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento), Processamento Automático de Dados, Sistemas Informacionais Computadorizados e Pesquisa Operacional.

Técnicas da Ciência do Comportamento

Existe uma crescente insatisfação com as tradicionais organizações ou sistemas burocráticos no que se refere ao tratamento dos problemas de desenvolvimento e mudança. O modelo burocrático na administração pública, com sua ênfase na hierarquia, nas rotinas, nos processos e papéis formalmente prescritos, tem sido criticado como limitando a adaptabilidade, a inovação e a criatividade, tanto dos indivíduos como das organizações. Muito se tem cogitado no sentido de avançar dos modelos burocráticos para os modelos "transburocráticos".²¹ Mas, para que realmente servem os novos modelos e o que exatamente significam? E, como podem os sistemas administrativos passar do modelo convencional para sistemas organizacionais mais adaptativos? Até que extensão a natureza legal e política da administração pública coloca problemas de transformação dos sistemas burocráticos convencionais em novos sistemas organizacionais? É verdade que essas questões surgiram e continuam brilhando no cenário da Ciência do Comportamento, mas, o impacto provocado no interior das estruturas existentes tem sido limitado. O avanço para sistemas de administração participativa e a utilização de técnicas participatórias continuam, todavia, recebendo crescente atenção. Afirma-se que a administração participativa como um sistema, estilo e clima organizacional, promove mobilização do esforço, a ativação de grupos e indivíduos passivos e a melhoria da motivação e da moral. A administração participativa enfatiza a cooperação entre indivíduos dentro das organizações, entre as próprias organizações e entre as organizações e os respectivos ambientes (ecossistemas). O movimento realça a atuação dos indivíduos nas organizações e um certo número de técnicas conhecidas como desenvolvimento organizacional (OD) surgiram para uso limitado.

As técnicas da Ciência do Comportamento estão provocando um impacto, especialmente no concernente ao treinamento para o desenvolvimento administrativo e são, por sua natureza, etnocêntricas. Pouca informação é disponível sobre elementos dos sistemas de valores sociais e culturais pertinentes ao desempenho gerencial sob diferentes contextos. O comportamento individual é determinado por uma variedade de fatores entre os quais os valores sociais e culturais são extremamente importantes. Grande parte da pesquisa em Ciência do Comportamento tem sido levada a efeito nos países industrialmente avançados, os quais podem ter padrões de valores

sociais e culturais diferentes daqueles dos países em desenvolvimento. Existem, também, diferenças perceptíveis entre os países, quer sejam ou não, industrialmente desenvolvidos. Neste contexto, a evolução e adaptação das técnicas de administração especificamente engendradas, ou modeladas, para diferentes meios culturais, tornam-se importantes.

Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento (PPBS)

Os elementos chaves no PPBS são a programação orçamentária e a análise de sistemas. A programação orçamentária sob qualquer denominação e as técnicas correlatas de análise econômica têm recebido, em muitos países, considerável atenção.

A orçamentação convencional — com seus objetivos de despesas formalizadas num documento — tem sido objeto de críticas, pelo fato de concentrar sua atenção, no tocante às atividades governamentais, apenas em termos de seus respectivos custos e despesas, sem cogitar de um correlacionamento mais estreito com os resultados esperados. Ela não se presta ou inclina para uma distribuição mais racional de recursos ou sua utilização alternativa mais eficaz. Supõe-se que tenha um certo preconceito contra os novos programas. Por outro lado, o PPBS é considerado mais conveniente e adequado ao promover a administração por objetivos e o controle pelos resultados. O advento do planejamento e a resultante necessidade de integrar as práticas de planejamento e programação com as práticas orçamentárias têm, além disso, acentuado a necessidade e promovido a execução de reformas orçamentárias. Estas considerações grandemente encorajaram o Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento (PPBS) às análises de custo-benefício e custo-eficácia na administração pública.

O conceito nuclear do Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento (PPBS) é baseado na definição do orçamento como um problema de distribuição e divisão proporcional de recursos no sentido econômico. As metodologias derivadas desse conceito do problema acarretam, essencialmente, uma precisa definição de objetivos, desenvolvimento de critérios para quantificação ou medida, identificação de meios e recursos alternativos para alcançar estes objetivos, projeção de seus custos e benefícios futuros e uma justificação racional para as alternativas mais satisfatórias.

As dificuldades implícitas no emprego de novas técnicas e sistemas orçamentários são muitas. Elas se referem à incorreção e inadequação da denominação e classificação das atividades governamentais, exclusão de efeitos não-quantificáveis, conexões desajustadas entre recursos, atividades e resultados, as dificuldades de prognosticar parâmetros temporais, dimensionar custos e benefícios futuros e avaliar taxas adequadas.

Enquanto algumas variações do Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento (PPBS) têm sido auspíciosas e vantajosamente empregadas em negócios geradores de renda no setor público, seu impacto nos departamentos governamentais tem sido, porém, limitado. Algumas vezes têm gerado mais dificuldades do que facilidades quanto ao aperfeiçoamento do processo de tomada de decisões. Muito freqüentemente o sistema tem sido enxertado nas estruturas e práticas existentes contribuindo, apenas, para aumentar processos e papéis.

A introdução destas técnicas levantou, também, questões acerca da natureza política do orçamento, e a extensão em que o emprego do PPBS e técnicas correlatas podem se harmonizar com os processos políticos e legislativos pertinentes à orçamentação governamental.²²

Muitos países continuam tolerando sistemas ineficientes de informações e contabilidade os quais, são, contudo, essenciais à aplicação destas técnicas.

A discussão de novos sistemas orçamentários tem sido mais auspíciosa ao focalizar atenção sobre a exata definição e rendimento dos programas governamentais, sobre a desejabilidade de aumentar a racionalidade no tocante ao uso de recursos escassos, e a utilização do orçamento como indispensável instrumento de gestão.

O emprego das análises custo-benefício e das técnicas condensadas no binômio insumo-exsumo tem sido bastante útil como contribuição ao aumento da capacitação analítica na administração pública.

Em termos operacionais, estas técnicas demonstraram sua eficácia como instrumentos de planejamento e implementação de projetos e programas. Combinadas com as subfamílias das análises de redes, levantamento, inventário e listagens diversas,

proporcionaram aos administradores instrumentos potencialmente poderosos para elaboração de projetos viáveis e sua execução sem atrasos evitáveis, obtenção de eficiência e economia na respectiva execução, e previsão de medidas quanto a possíveis eventualidades. A utilidade destas técnicas foi demonstrada em inúmeras auspiciosas experiências, coroadas de êxito, especialmente em projetos envolvendo complexos programas de engenharia, construção e produção.

Processamento Automático de Dados (ADP) e Sistemas Computadorizados de Informações

O emprego de computadores está se generalizando na administração pública. Os países industrialmente desenvolvidos fizeram rápidos progressos na aquisição e utilização de computadores para o setor público. Os países em desenvolvimento também adquiriram computadores para emprego em alguns setores e estão engajados na solução das questões decorrentes de sua introdução.

Em muitos sistemas de administração pública o computador está sendo inicialmente utilizado para automação de certos processos administrativos. Diversas grandes empresas públicas empregam computadores em conexão com suas atividades de produção, na administração de logística, inventários e controle de estoques. Entre os departamentos governamentais, as agências de estatísticas geralmente assumiram a liderança na obtenção de computadores. Órgãos fiscais de tributação em muitos países subdesenvolvidos também computarizaram suas operações. Em outros departamentos governamentais, as aplicações dos computadores limitam-se, freqüentemente, à mecanização de contas, confecção e processamento de folhas de pagamento.

A utilidade dos computadores na administração pública tem sido amplamente aceita e muitas das questões versam em torno da atual aquisição do "hardware", desenvolvimento da capacitação e competências nos sistemas administrativos para o uso eficaz dos computadores e classificação dos problemas oriundos do seu emprego (**Hardware** — Complexo físico das instalações de um sistema informático, composto de uma unidade central e de vários instrumentos periféricos; designa a constituição física, os componentes tangíveis e materiais de um sistema eletrônico). No começo, ao que parece, os computadores foram adquiridos, em muitos casos, por todas as espécies de

razões, incluindo seu valor como símbolo de prestígio (*status*). Ocorreram inúmeros casos dos computadores não serem utilizados e outros de subutilização, nas organizações públicas, enquanto muitas outras estão exigindo aquisição de novos computadores. Como a decisão de adquirir um computador acarreta, muitas vezes, consequências nacionais os governos estão crescentemente se conscientizando da necessidade de elaborar políticas sobre o assunto e estabelecer arranjos institucionais para regular a aquisição e utilização de computadores (Observação: este é, precisamente, o caso do Brasil ao instituir a CAPRE — Comissão de Coordenação das Atividades de Processamento Eletrônico, Ministério do Planejamento e Coordenação Geral).

Os países em desenvolvimento se preocupam com o fato de que a tecnologia do computador é basicamente orientada em função das realidades das sociedades industrializadas e, portanto, nem sempre adequadas às suas necessidades. Fizeram-se sugestões no sentido de que os fabricantes de computadores levavassem em consideração as necessidades dos usuários daqueles países, pelos métodos e recursos julgados convenientes.

Muitos desses países têm ainda de preparar, nos seus sistemas administrativos, pessoal competente para uso eficiente dos computadores. Além da grande necessidade de treinamento de pessoal especializado para efetiva operação e manejo das facilidades de computação, o pessoal administrativo dos aludidos países geralmente deve ser conscientizado acerca da utilização dos computadores.

As jurisdições públicas freqüentemente descobrem que os computadores são simplesmente máquinas, cujo emprego eficaz depende da definição de procedimentos e relações abrangidas pela sua operação. Os sistemas administrativos têm, por conseguinte, de ser preliminarmente esclarecidos quanto aos computadores, cuja utilização, para certos objetivos, levanta difíceis problemas de natureza política. Nos países industrialmente avançados, propostas para o estabelecimento de bancos de dados estão gerando temores a respeito da infringência da liberdade individual. Nos países em desenvolvimento as controvérsias giram em torno da tendência dos computadores para estimular a centralização; medo do desemprego entre certas categorias de pessoal; desenvolvimento de arranjos viáveis para uso ótimo de facilidades instaladas para computadores; quali-

dade, quantidade e comunicação de informação, para mencionar apenas algumas.

A utilização de computadores como uma ajuda ao processo de tomada de decisões na administração pública ainda é restrita. Os sistemas administrativos à medida que desenvolvem sua capacidade para uso de computadores, podem, também, tirar vantagem de algumas das modernas técnicas gerenciais, dependendo das potencialidades do computador. A capacidade dos computadores para armazenamento e recuperação de grandes quantidades de informação pode revolucionar as memórias institucionais. Além de provocar mudanças estruturais promovem, os computadores, uma radical transformação das estruturas de trabalho no setor público. As virtualidades e armadilhas no emprego de computadores como um instrumento da administração, estão, aos poucos, vagarosamente, se tornando parte da consciência administrativa mas sua adoção iria muito longe promovendo o emprego eficaz e responsável dos computadores.

Pesquisa Operacional

A bateria de técnicas nesta categoria está estreitamente relacionada com o desenvolvimento da competente utilização funcional dos computadores nos sistemas administrativos.

Enquanto alguns esforços restritos, freqüentemente ineficazes, têm sido efetuados para usar a pesquisa operacional no planejamento do desenvolvimento nacional, seu emprego tem sido predominante e muitas vezes auspicioso ao micronível do departamento individual e da empresa pública.

Empresas econômicas têm sido mais condescendentes no concernente ao emprego dessas técnicas do que os organismos e instituições governamentais tradicionais. Uma razão para isso é a natureza das atividades das empresas econômicas e a possibilidade de desenvolver modelos pertinentes aos problemas de estoques, levantamentos, produção, substituições e manutenção. Para problemas envolvendo considerações estratégicas e de longo prazo, os modelos ou estão faltando, ou são difíceis de retificar e operacionalizar. Os objetivos das políticas públicas não são, algumas vezes, passíveis de definições precisas e mensurações matemáticas. Também existem difíceis problemas de quantificação de variáveis.

A despeito destas limitações, a ênfase da pesquisa operacional na utilização de métodos científicos para solução de problemas administrativos, adotando um ponto de vista sistêmico, e a aplicação de perspectivas interdisciplinares, tem grande relevância para a administração pública. Aonde os modelos matemáticos são difíceis de construir, a simulação pode fornecer algumas úteis aproximações e sensibilizar os administradores para a espécie de questões a serem formuladas na tomada de decisões, correlacionadas com as dimensões do problema e implicações das decisões propostas.

Algumas Implicações Globais

Diversos requisitos e consequências da aplicação dos modernos enfoques e técnicas administrativas na administração pública foram mencionadas ou ficaram implícitas nos tópicos precedentes. Agora, pretende-se, concisamente, indicar alguns dos efeitos globais resultantes da elaboração e uso eficaz das aludidas técnicas destinadas a aumentar a capacitação e as virtualidades administrativas para o desenvolvimento econômico e social.

De certa maneira, a opção não consiste em usar ou deixar de usar este importante recurso no campo da administração pública. O uso da tecnologia mais adequada nesse campo é imperativo, caso os governos venham a desempenhar um papel significativo no que se refere ao desenvolvimento econômico e social. A verdadeira questão é a de saber se os sistemas administrativos promoverão as ações indispensáveis à utilização das novas tecnologias de uma maneira judiciosa, sistemática e dinâmica ou, simplesmente, claudicam e sucumbem às pressões de várias espécies.

As pressões que se exercem na administração pública visando ao uso dos modernos enfoques e técnicas administrativas derivam de razões diversas: a ciência e a tecnologia carecem, para sua eficiente aplicação, no interesse dos objetivos nacionais, de equipamentos apropriados, sofisticadas organizações e sistemas gerenciais eficazes. O desenvolvimento planificado, que emergiu como uma das funções básicas da administração pública, não pode ser levado a efeito sem o auxílio de um vasto espectro de instrumentos administrativos conceituais, analíticos e técnicos. Sistemas e técnicas administrativas pertinentes são

indispensáveis para a gestão modernizada de uma imensa variedade de empreendimentos comerciais e industriais. Da mesma forma, programas de seguro social e de bem-estar para densas populações somente podem ser administrados com o auxílio de elaborados sistemas administrativos. Atuam, também, os fatores transnacionais; considerações econômicas e tecnológicas estão assumindo o comando do processo de tomada de decisões dentro de cada país e entre as nações, em assuntos de comércio, negócios e ajuda. Nenhum país pode isolar-se destas ou de outras influências gerais e negociar, eficazmente, sem desenvolver apropriados sistemas de informações e diferentes espécies de habilidades analíticas.

Diversas ações são necessárias para assegurar o uso conveniente dos modernos enfoques e técnicas administrativas na esfera da administração pública. Na vanguarda situa-se a necessidade fundamental de mudança de orientação dos sistemas administrativos vigentes, os quais, por sua natureza, se inclinam para a estabilidade e autopermanência. Mas, eles já não podem mais funcionar na base do precedente e da fortuita introdução de medidas de aperfeiçoamento aleatório.

Em toda sociedade existem, naturalmente, padrões de atividade estáveis e rotinados, assim como funções variáveis exigindo a criação de novos padrões: a predominância das primeiras capacita os líderes e administradores a centralizar sua atenção sobre os últimos. A relativa magnitude e importância de ambos, contudo, mudou significativamente, de maneira aoccasionar uma diferença qualitativa nos negócios públicos ao em vez de uma simples questão de grau.

O desafio da administração pública é acompanhar esta mudança qualitativa, razão pela qual deve enfatizar a criatividade, a inovação e a mudança dirigida. Implícito no conceito de administração da mudança está o reconhecimento da crescente taxa de obsolescência das organizações, habilidades e técnicas administrativas. Por conseguinte, a introdução dos novos sistemas e tecnologias não se pode efetuar aleatorيا ou unilateralmente. Impõe-se, ao contrário, a necessidade de implantar esquemas ou estruturas administrativas e éticas que valorizem a experimentação, a receptividade a novas idéias e sistemas de administração, e flexibilidade bastante para enfrentar os desafios dos ambientes rapidamente mutáveis.

Os sistemas administrativos devem aprender a viver e sobrepurar a complexidade. Instituições e administradores individuais, avassalados ou aturdidos pelos efeitos da mudança e da complexidade são, provavelmente, pouco capazes de proporcionar uma adequada contribuição ao desenvolvimento econômico-social.

Ações específicas são necessárias para estimular a elaboração e conveniente emprego dos mencionados enfoques e técnicas na administração pública, destacando-se, à guisa de ilustração, os imperativos de modificações radicais no que se refere à organização, às políticas de pessoal, ao treinamento e educação para os serviços públicos. Todas elas contribuem para identificar o desenvolvimento da capacitação e das competências administrativas como uma matéria altamente prioritária e urgente.

As modernas técnicas e enfoques administrativos têm poucas probabilidades de reduzir o tamanho ou importância das organizações. Pelo contrário, elas ampliam, consideravelmente, as atribuições e encargos dos sistemas organizados nos negócios públicos. A maioria das técnicas modernas de administração, particularmente aquelas baseadas na tecnologia dos computadores, somente podem ser economicamente usadas pelas organizações de grande escala. A introdução de novas estruturas institucionais e sistemas gerenciais na administração pública, — para solucionar problemas que abrangem desde políticas nacionais de ciência e tecnologia até a aplicação de tecnologias específicas para produção de bens, mercadorias e serviços, — muitas vezes envolve a criação de agências e instituições especializadas de coordenação de políticas e problemas administrativos gerais, assim como de órgãos destinados a fortalecer a capacitação funcional e operacional dos indivíduos e das organizações, no que se refere ao emprego das tecnologias pertinentes. A introdução de enfoques e técnicas administrativas modernas exige remanejamento de funções dentro das organizações, reorganização dos níveis em que as decisões são tomadas, definição e aperfeiçoamento de procedimentos e fluxos de trabalho e desenvolvimento de novos sistemas informativos.

Para ir ao encontro do problema da obsolescência, as organizações têm de se conservar flexíveis e receptivas às novas idéias e exigências. Isto é mais fácil de dizer do que de fazer.

Contudo, vários enfoques foram sugeridos para o tratamento de tais problemas. Alguns escritores predizem que as organizações do futuro serão "Sistemas adaptativos provisórios, rapidamente mutáveis, organizados em torno de problemas a serem resolvidos por grupos de especialistas relativamente estranhos entre si, com diversas habilidades profissionais".²³ Equipes multidisciplinares e grupos de trabalho poderão suplantar o trabalho dos administradores individuais na tomada de decisões. Ao levar em conta as descobertas da Ciência do Comportamento, a organização do futuro pode ser caracterizada mais pelos atributos de "sistemas sociais" e "modelos biológicos" do que pelas características dos modelos mecânicos. Os rígidos aspectos hierárquicos das organizações cederão o lugar a práticas mais participativas e igualitárias. Mudanças de longo alcance serão exigidas nos sistemas e práticas da administração de pessoal, a fim de que as potencialidades das modernas concepções e técnicas administrativas possam ser plenamente realizadas. Em primeiro lugar, isto significa a incorporação aos serviços públicos de uma imensa variedade de novos especialistas e técnicos. A introdução do processamento automático de dados nos órgãos governamentais exige, por exemplo, o emprego de analistas de sistemas, de programadores e de uma legião de engenheiros, técnicos e operadores.

Muitos sistemas administrativos ainda estão lutando com problemas de recrutamento e tentando, efetivamente, utilizar os serviços de pessoal científico e técnico. A habilidade dos serviços públicos para conseguir meios e recursos, em condições de atrair e conservar os serviços de pessoal técnico e profissional qualificado, incluindo cientistas da administração, pode ser o fator isolado mais importante no emprego das modernas concepções e técnicas administrativas. O problema é complicado pela escassez de especialistas nessas variadas técnicas, pelos níveis de retribuição dos serviços públicos quando comparados com os das empresas não-governamentais, e, freqüentemente, pela estrutura dos mencionados serviços. Embora diferentemente organizados nos diversos países, os serviços públicos foram historicamente concebidos e projetados para recrutar "cavalheiros", "gentlemen" generalistas e servidores burocratas. Subseqüentemente, muitos serviços públicos estabeleceram quadros de profissionais e técnicos. Todavia, com poucas exceções, essa tradicional orientação histórica dos serviços públicos continua a projetar a sua vasta sombra, particularmente com relação ao pessoal administrativo. Torna-se imperativa a

elaboração de novos quadros administrativos que compreendam as modernas concepções e técnicas, e possam integrar os recursos de diferentes especialistas. Urge, igualmente, proporcionar oportunidades de formação e qualificação aos especialistas e pessoal profissional para os empregos administrativos. As estruturas de carreiras, com sua ênfase na permanência do emprego, antiguidade e sistema de pensões, tendem, freqüentemente, transformá-las em sistemas fechados, com entrada ou acesso somente possível nos níveis inferiores. Novas exigências da administração pública exigem maior mobilidade tanto internamente como entre os serviços públicos e destes com toda a sociedade. A fim de encorajar tal mobilidade as políticas de administração de pessoal terão de ser consideravelmente modificadas. Os sistemas de pessoal nos serviços públicos terão de reconhecer e enfrentar os problemas da obsolescência e da necessidade de introduzir novas habilidades e competências, através de medidas tais como o ingresso lateral nos serviços e a reciclagem dos responsáveis.

A magnitude do esforço educacional e do treinamento exigidos para promover capacitação e competência nos serviços públicos está refletida na própria amplitude das modernas técnicas administrativas. Essa magnitude abrange a educação do novo tipo de administradores públicos, a formação de uma enorme variedade de especialistas e de pessoal técnico reclamados para o manejo dos diferentes enfoques e técnicas; o treinamento e reciclagem de pessoal e a permanente educação dos administradores.

A preocupação e o interesse relativamente a esses problemas estão crescendo na órbita da administração pública; até o presente, no entanto, os programas educacionais e de treinamento para os serviços públicos ainda não se engajaram em profundidade e de maneira sistemática. A educação em administração e tecnologias administrativas tem sido mais uma prerrogativa das empresas e escolas profissionais do que das instituições da administração pública. Os serviços públicos procuraram ir ao encontro de suas necessidades utilizando-se do produto dessas entidades. Urgem maiores esforços no sentido de identificar as diferentes espécies de especialistas nas variadas tecnologias administrativas, para os serviços públicos, bem como cumpre encorajar os sistemas educacionais a fornecer, através de cursos sugestivos, o tipo de educação mais aconcelhável para tais objetivos.

A educação de administradores exige, porém, cursos não padronizados, mesmo sob o protótipo da administração de empresas. Nos Estados Unidos da América, por exemplo, há cursos superiores com ênfase "behaviorista" e especialização na teoria da organização e comportamento humano, assim como cursos em que predominam enfoques quantitativos e especialização em pesquisa operacional. Estes últimos acentuam a importância do método científico, da construção de modelos conceituais, das habilidades analíticas e da linguagem matemática. O problema da educação é complicado pela falta de distinção entre desenvolvimento da administração e desenvolvimento de especialistas nas tecnologias administrativas.²⁴

A escolha de programas educacionais para a administração e formação de especialistas em tecnologias administrativas é apenas um dos aspectos da solução desejada. Como os problemas substantivos nos negócios públicos, de um lado, e as tecnologias pertinentes à sua solução, do outro, estão rapidamente mudando, torna-se imperativo iniciar programas de educação permanente para os administradores. O treinamento em serviço e a reciclagem de pessoal público são indispensáveis, a fim de manter sua capacitação funcional e profissional compatível com os papéis que deve desempenhar.

A educação e o treinamento visando a capacitar os serviços públicos a que possam se servir das modernas concepções e técnicas administrativas carecem de urgente atenção e provisões imediatas. As mudanças organizacionais e de pessoal, discutidas anteriormente, serão significativas somente até o ponto em que se possa, de fato, obter pessoal qualificado para os serviços públicos.

Gostaria de concluir acentuando, com o relevo que merece, a importância da construção institucional — ou criação de instituições — ("institution building") para o desenvolvimento organizacional nos serviços públicos. Existe uma imperiosa necessidade de centros profissionais que possam empreender pesquisas sobre tecnologias administrativas mutáveis, definição dos problemas que devem ser resolvidos e as tecnologias administrativas mais pertinentes para esse propósito. São igualmente indispensáveis amplos programas educacionais e de treinamento em tecnologias administrativas. Funções de consulta terão de ser criadas para assistência e orientação dos administradores. Tais instituições podem ser organizadas de maneira

a combinar propósitos diversos. Mas o ponto importante é criar organizações viáveis que possam desempenhar os encargos relacionados com o desenvolvimento organizacional, em níveis cada vez maiores de eficiência e eficácia, de tal forma que possam estimular a promoção das capacidades e competências administrativas, basicamente indispensáveis nos domínios da administração pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1) United Nations Science and Technology for Development. Proposals for the Second United Nations Development Decade. New York, 1970 (E.70.1.23), p. 5
- 2) Toward Balance Growth: Quantity with Quality. Report of the United States Goals Research Staff. Washington, D.C. 1970, p. 114.
- 3) Ibd., p. 109.
- 4) Ibd., p. 119. Also see Technology: Processes of Assesment and Choice: Report of the National Academy of Sciences. Washington, D.C., 1969; and A Study of Technology Assesment: Report of the Committee on Public Engineering Policy, National Academy of Engineering, Washington, D.C., 1969.
- 5) Ibd., p. 5
- 6) Alvin Toffler, Future Shock, New York, Random House, 1970.
- 7) Frederick Mosher, "The Public Service in the Temporary Society", Public Administration Review, N. 1 (Jan./February 1971), pp. 47-62.
- 8) Peter Drucker. The Age of Discontinuity. New York: Harper and Row, 1969.
- 9) See for example, Knowledge into Action: Improving the Nations Use of the Social Sciences (Report of the Special Commission on the Social Sciences of the National Science Board), Washington, D.C., 1969.
- 10) See for example, Arnold Kaufmann. The Science of Decision-Making: An Introduction to Praxeology. New York: McGraw-Hill, 1968; and Herbert Simon. The New Science of Management Decision. New York, Harper and Row, 1960.
- 11) Norbert Wiener. Cybernetics: or Control and Communication in the Animal and the Machine. Cambridge, Mass, the M.I.T. Press (second edition), 1961.
- 12) On the importance of taxonomy and a proposed taxonomy for Operations Research, see Russell W. Fennske, "A Taxonomy for Operations Research", Operations Research (The Journal of the American Society for Operations Research), Volume 19, n. 1 (Jan/February 1971), pp. 224-234.

- 13) There is no single behavioural science. Biology, Psychology, Sociology, Social Psychology and Anthropology, to name only a few, all concern themselves with individual and group behaviour. The expression Behavioural Science, in singular, is used here only for facility of discussion.
- 14) See Stafford Beer. *Management Science. The Business Use of Operations Research*. Garden City, New York: Doubleday and Company, Inc. 1968.
- 15) *Ibd.*, p. 19.
- 16) For an introduction to systems approach, see C. West Churchman. *The Systems Approach*. New York: Delacorte Press, 1968.
- 17) See for example, H.G. Walsh and Alan Williams, *Current Issues in Cost-Benefit Analysis*. London: Her Majesty's Stationery Office, 1969. (CAS Occasional Paper Number 11).
- 18) See Marcus, Alexis and Charles Z. Wilson. *Organizational Decision-Making*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1967.
- 19) For a review of different issues in OD, see Leslie E. This, *Organizational Development: Fantasy or Reality*. Washington D.C., Society for Personnel Administration, August 1969 (Supervisor Booklet n. 7).
- 20) See *Systems Technology Applied to Social and Community Problems*. Report prepared for use of the Committee on Labour and Public Welfare, 91 Congress, First Session, Washington, D.C., 1969.
- 21) See for example, Warren G. Bennis, "The Leader of the Future", *Public Management*, March 1970, pp. 13-19.
- 22) For an analysis of experience in the United States of America, see *Planning, Programming, Budgeting Inquiry of the Sub-Committee on National Security and International Operations for the Senate Committee on Government Operations*. Washington D.C., 1970.
- 23) Warren G. Bennis, "The Leader of the Future", *Public Management*, March 1970, p. 13.
- 24) For an analysis of education problems in the United States, See *Management Science (Journal of the Institute of Management Sciences)*, Volume 17, Number 2 (October 1970): Educational Issues.

Observações à Margem das Novas Tecnologias Administrativas

O emprego de novas metodologias e técnicas de gestão no âmbito da administração pública em quase todos os países vem se expandindo cada vez mais. Trata-se de uma tendência universal. Sua utilização é tanto mais necessária quanto mais decisivo se evidencia o papel da administração moderna como

poderoso instrumento de gestão dos grandes conjuntos burocráticos. As novas metodologias evoluem e continuamente se adaptam às necessidades e circunstâncias de cada país.

Com efeito, sendo a administração um instrumento da evolução e da mudança, sua expansão resulta do jogo de múltiplas forças e acontecimentos em que sobressaem conjuntamente com as conquistas da ciência e da tecnologia, as inevitáveis transformações dos objetivos, funções e estilos de atuação do Poder Público.

Quando se fala de enfoques e técnicas da administração moderna faz-se alusão a um complexo agregado de matérias e disciplinas variáveis, segundo os pontos de vista dos principais autores — teóricos e práticos — das ciências administrativas em geral, e da administração pública ou empresarial, em particular. No contexto desse agregado deve-se sublinhar a importância do papel dos computadores e da incidência da abordagem sistêmica.

Ninguém ignora o quanto e como são utilizadas nos serviços públicos as técnicas da moderna gestão embora seja difícil precisar o dimensionamento e resultados de seu emprego.

A verdade é que poucos países conseguiram assimilar a totalidade dessas técnicas, havendo alguns que ainda não tiveram conhecimento de sua existência. Os Estados Unidos, obviamente, levaram muito longe o seu emprego em diversos setores como a defesa nacional e a exploração do espaço; na esfera da administração a maior contribuição continua sendo o "Planning, Programing, Budgeting System" — o conhecido PPBS. No extremo oposto encontram-se numerosos países subdesenvolvidos que fazem tentativas parciais ou limitadas e estão praticamente na estaca zero. O emprego das técnicas mais avançadas apresentam ainda caráter experimental e em alguns casos constituem uma legítima aventura. Entre esses extremos se encontra toda uma gama de situações intermediárias.

Evidentemente muito se escreve e discute a respeito das novas técnicas: se há entre os administradores fanáticos convencidos (que se deixam por vezes carregar nas asas do sonho), também existe um grande número de céticos que manifestam suas dúvidas e frustração quando os problemas não são resolvidos a contento. Os pontos de vista podem variar de acordo

com circunstâncias ou necessidades: certas técnicas modernas são mais úteis na escala estratégica do planejamento do que na tática, quando se opera o engajamento com os casos concretos e as exigências das realidades.

Pode-se, no entanto, afirmar que a maior parte dos problemas quotidianos de gestão podem ser resolvidos, na hipótese em que sejam utilizadas técnicas adequadas e que sua contribuição é mesmo insubstituível no tratamento ou processamento de dados específicos para os problemas de vulto que envolvam muitas variáveis. As adaptações a cada caso são indispensáveis e carecem de aperfeiçoamentos realistas compatíveis e permanentes.

Com efeito, o setor público funciona no quadro do direito e inevitavelmente vinculado aos processos políticos. Suas atividades, — nem sempre quantificáveis ou mensuráveis, — se desenrolam nos parâmetros da normatividade técnica e jurídica. Deve-se admitir que nem **todas** as técnicas administrativas modernas possam ser, ao mesmo tempo, utilizadas no setor público como no setor privado e isto pela natureza mesma das coisas. As adaptações são imperativas e repelem generalidades; cumpre examinar a questão de mais perto, tendo em vista os setores específicos compatíveis com a utilização colimada.

Um primeiro domínio que exige correta avaliação é o do **emprego das técnicas em função dos postulados da Ciência do Comportamento**. Atualmente, critica-se cada vez mais o sistema burocrático de organização em razão de sua rigidez e de sérios inconvenientes quando é preciso demonstrar dinamismo. Pergunta-se cada vez mais se o sistema burocrático não está totalmente ultrapassado. Não seria o caso de conceber modelos "transburocráticos"? Será que isso é possível? Em caso afirmativo, como realizá-los na prática? Mas, o sistema burocrático tradicional não permanece estático: ele se abre à participação e procura remediar sua pesada carga e opressiva lentidão: Entende-se como "administração participativa" a que acentua a importância da cooperação interna nas organizações, entre organizações e com o meio social (eco-sistema). Neste caso, os postulados da Ciência do Comportamento desempenham um papel essencial pelo fato de que essas técnicas se ligam a todo um conjunto de dados sócio-culturais variáveis no contexto das sociedades industrializadas e desenvolvidas; de tal sorte que,

fora desse contexto, sem adaptações importantes, as técnicas em apreço carecem de sentido e valor.

Um segundo domínio ou área é o da utilização do **Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento — (PPBS)**, do qual os elementos fundamentais são a programação orçamentária e a análise de sistemas. Sob uma ou outra forma, com diferentes denominações, a programação orçamentária progrediu um pouco em toda a parte e fez recuar os antigos métodos. O PPBS por sua vez favorece o desenvolvimento da administração por objetivos e o controle dos resultados.

A experiência nos Estados Unidos demonstra que é preciso reunir, preliminarmente, com o máximo rigor, todas as condições favoráveis (no plano, por exemplo, das informações e dos mecanismos contábeis) para o sucesso da implantação. De qualquer forma, as novas técnicas são assaz auspiciosas.

Uma terceira órbita é a da **Informática**. A utilização do computador estende-se, efetivamente, com surpreendente rapidez, nos serviços públicos de todos os países. É uma tendência universal e incoercível, menos por questões de "status" do que pelos imperativos dos rendimentos satisfatórios e da eficácia global dos Sistemas. Subsistem, contudo, os graves desafios da implantação, da utilização adequada e da **adaptação ao computador**. Esse é um vasto domínio da investigação, ainda pouco explorado, embora se constate que os poderes públicos estão procurando, em toda a parte, promover a coordenação do emprego dos computadores e o desenvolvimento de uma "política" de Informática. O Brasil, felizmente, se encontra entre as nações de vanguarda: aí está a CAPRE (Comissão de Coordenação das Atividades de Processamento Eletrônico — Ministério do Planejamento e Coordenação Geral), em pleno funcionamento.

Grande número de países subdesenvolvidos mostram-se reticentes porque muito trabalho preliminar tem de ser levado a efeito no tocante à formação de pessoal especializado e à reforma dos procedimentos e estruturas antes que se possa obter qualquer proveito do computador. Receiam eles, com razão, o reverso da medalha, ou seja, os perigos do computador, por quanto, efetivamente, os bancos de dados podem ocasionar problemas relativos à liberdade e à proteção dos direitos individuais.

Um quarto setor a ser cuidadosamente avaliado é o da **Pesquisa Operacional** cujo desenvolvimento está ligado ao computador. Sua utilização permanece setorial e limitada: as empresas de caráter industrial ou comercial dispõem de mais empregos no campo da pesquisa operacional que os ministérios. Não se deve, contudo, minimizar sua importância na administração pública ou na gestão das empresas, pelo fato de que os enfoques interdisciplinares e os modelos matemáticos postulados pela Pesquisa Operacional são de elaboração difícil, ensejando problemas adicionais de simulação. Em síntese, o problema maior não consiste em saber se é ou não preciso utilizar essas técnicas, que nenhum governo responsável poderá ignorar, mas, verificar, até que ponto, os sistemas administrativos adotados, ou em vigor, podem ser adaptados ao computador.

Estes sistemas, como é notório, são, por natureza, inclinados à estabilidade, à rotina, ao medo da mudança e gradual obsolescência. A Administração moderna deve ser capaz de permanente atualização e, ao mesmo tempo, capaz de transformar o mundo exterior pelo desenvolvimento econômico e social; ela tem necessidade de espírito de criação, de dinamismo e de mudança. A adoção das novas técnicas e concepções administrativas permite avançar nesta direção e ultrapassar os obstáculos que se antepõem à modernização. Mas, a tarefa é imensa por isso que é preciso, ao mesmo tempo, atuar sobre os homens, as estruturas e os métodos, encargo que pressupõe enormes esforços, notadamente ao nível da formação e do aperfeiçoamento dos agentes. Surgem novos tipos de funcionários que devem ser preparados para o eficiente desempenho de suas missões. Na verdade, o gigantesco esforço apenas começou no terreno da pesquisa, do ensino e da experimentação concreta.

UM PROGRAMA
PARA DESENVOLVIMENTO
DE PESSOAL

Monografias da “Revista do Serviço Público”

Um Programa Para Desenvolvimento de Pessoal obteve o segundo prêmio do Concurso de Monografias, realizado pela REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO, em 1970. Ao considerá-lo um bom trabalho, a Comissão Julgadora que o escolheu salientou, entre seus méritos, os de ser bem sistematizado, bem escrito e objetivo.

Um Programa Para Desenvolvimento de Pessoal constitui uma análise de vários aspectos das deficiências mais frequentemente observadas no funcionalismo público, apresentando um plano que "procura indicar um itinerário para as atividades atuais de desenvolvimento de pessoal".

Partindo de que as deficiências dos servidores civis resultam, basicamente, de motivação precária, despreparo profissional e anacronismo tecnológico, a monografia contém sugestões que visam solucionar o problema, sistematizando medidas que se estendem das relações públicas internas e externas à organização do treinamento, também interno e externo, especificando até as necessidades pressupostas de pesquisa social e de metodologia a ser empregada.

É, portanto, uma contribuição de grande valia para o estudo dos meios utilizáveis para o aperfeiçoamento do serviço público brasileiro.

Tendo concorrido sob o pseudônimo de *Diadorim*, a autora, Imaculada Machado, chefiava o Departamento de Formação e Treinamento do Banco do Estado de Minas Gerais; bacharelou-se pela Universidade Federal de Minas Gerais, em Letras Clássicas, obtendo o prêmio Arduíno Bolívar, correspondente ao 1.º lugar, durante todo o curso; realizou também cursos de Chefia, de Técnicas de Comunicação Verbal e de Treinamento de Manutenção e Acompanhamento de Pessoal; nasceu em Belo Horizonte, Minas Gerais, onde reside.

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 Presidência 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, Assessor 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.

SB assinado por Ribeiro, Cavalcanti, Vieira da Silva, Teixeira Tamm, Corsíndio Monteiro da Silva e Henrique Teixeira Tamm

é devidamente assinado. A assinatura dos autores o fazem com alegria e contentamento e com eletrizante entusiasmo solidarizar

entusiasmo e dos amigos que ali estiveram, que agradecem a iniciativa deles e os elogiam devido ao elemento de alegria e contentamento que a assinatura deles traz ao leitor. Agradecem a todos que se uniram ao esforço de solidarizar a assinatura deles, que é de grande importância para a causa da liberdade de expressão e de liberdade de imprensa. Agradecem a todos que se uniram ao esforço de solidarizar a assinatura deles, que é de grande importância para a causa da liberdade de expressão e de liberdade de imprensa. Agradecem a todos que se uniram ao esforço de solidarizar a assinatura deles, que é de grande impor-

tância para a causa da liberdade de expressão e de liberdade de imprensa. Agradecem a todos que se uniram ao esforço de solidarizar a assinatura deles, que é de grande impor-

tância para a causa da liberdade de expressão e de liberdade de imprensa. Agradecem a todos que se uniram ao esforço de solidarizar a assinatura deles, que é de grande impor-

tância para a causa da liberdade de expressão e de liberdade de imprensa. Agradecem a todos que se uniram ao esforço de solidarizar a assinatura deles, que é de grande impor-

Um Programa Para Desenvolvimento de Pessoal

Imaculada Machado

SUMÁRIO: 1 — INTRODUÇÃO; 2 — A IMAGEM NEGATIVA DO SERVIÇO PÚBLICO; 2.1. Motivação Precária; 2.2. Despreparo Profissional; 2.2.1. Combate ao Despreparo Profissional; 2.3. Anacronismo Tecnológico; 2.3.1. Atualização Tecnológica; 3 — CONCLUSÕES; 4 — SUGESTÕES; 4.1. Relações Públicas Internas e Externas; 4.1.1. Objetivos; 4.1.2. Relações Públicas Internas; 4.1.3. Relações Públicas Externas; 4.2. Trabalhos e Pesquisa Social; 4.2.1. Objetivos; 4.2.2. Atividades Indicadas; 4.2.3. Metodologia; 4.3. Organização do Treinamento Interno; 4.3.1. Objetivos; 4.3.2. Providências para a Implantação; 4.3.3. Treinamento Interno descentralizado; 4.3.4. Metodologia; 4.3.5. Instrumentos Auxiliares para o Treinamento Descentralizado; 4.3.6. Treinamento Externo; 4.3.7. Metodologia; 5 — ANEXOS; Bibliografia.

1 — INTRODUÇÃO

São poucos, no Brasil, os programas de desenvolvimento de pessoal isentos de metas tipicamente corretivas. As áreas especializadas obrigam-se a retificar enganos acumulados ao longo das décadas, lutando contra hábitos estratificados, em pessoas e em organizações.

Antecedentes históricos explicam os defeitos de seleção, a que se superpõem vários outros, notados no serviço público: a tradição patriarcal bra-

sileira ainda se faz sentir em nossos costumes, e dificilmente um funcionário talentoso encontra oportunidades, em certas repartições, se lhe faltar um arrimo poderoso, havido por herança familiar, relações sociais ou pela mera subserviência.

Da tradição patriarcal diz bem o fato de um Presidente ter-se deixado cognominar "pai dos pobres" (cf. nota 1, cap. 5). Não obstante, o Presidente Getúlio Vargas mostrou-se atento aos males do empreguismo e esforçou-se para aparar-lhe os inconvenientes.

Também é certo que, até o Estado Novo, houve relativa competência no setor público, em parte devido à sua simplicidade e também por se ter efetuado uma seleção aristocrática, visto que o ensino médio era exclusivo de famílias que possuíam algum conforto material. Dessas famílias saíam os burocratas de então. "Ao Amanuense Bel-miro", de Cyro dos Anjos, não faltavam atributos intelectuais, senso de responsabilidade e primores de caráter.

A personagem ilustra um tipo de funcionário público, sonhador mas inofensivo, em contraposição a outro exemplar surgido depois, muito sagaz para com seus interesses e alheio ao interesse coletivo (cf. notas 2 e 3, cap. 5). Entre esses dois polos ainda gravitava o conceito em que se tinha o funcionalismo público na opinião popular, até há bem pouco tempo atrás. De fato, essas figuras folclóricas ainda não desapareceram de todo, e bastam alguns poucos descuidos para que se estimule o seu poder de proliferação.

As transformações sociais, o crescimento demográfico que se empreendia ativamente, até eclodir agora, com todas as suas consequências, e também os rodízios políticos verificados de uns vinte anos para cá, sem dúvida podem ser apontados como as principais causas de que estejam evidentes os defeitos que devem ser corrigidos

dos no serviço público e na sociedade brasileira.

Muito já se fez e muito se está fazendo para suprimir as imperfeições de uma administração empírica (e sobretudo política) de pessoal. Todavia, a condição básica para a eficiência — a continuidade — prejudicou-se; quantas vezes os planos e as providências de um governo são relegados pelo governo seguinte, nem sempre por máfia, mas por encontrar-se este empolgado com planos outros que se lhe afiguram mais urgentes? O mesmo sucede nas unidades administrativas, cujos programas sujeitam-se a numerosas marchas e contramarchas (cf. nota 4, cap. 5).

Ainda que tais obstáculos não existissem, o trabalho de administração de pessoal caracteriza-se pela permanente investigação dos fatores que o podem atingir, decorrentes da própria evolução social. Isso justifica a apresentação de estudos e alvitres como os que se resumem neste trabalho, que oferece sugestões para que se alcancem os objetivos traçados pelo Decreto-lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967.

2 — A IMAGEM NEGATIVA DO SERVIÇO PÚBLICO

Encontra-se na seleção adequada o ponto de partida para uma correta ad-

ministração de pessoal. Ela garantiria o sucesso das providências subsequentes, não fora a dificuldade em aplicá-la às condições brasileiras até o presente, devido à tradição, como já foi dito, e também ao baixo nível de escolaridade no país: os documentos que o comprovam, a princípio de divulgação restrita, extravasaram-se para o domínio público. Já sabemos que, de 5.000.000 de brasileiros matriculados na escola primária, apenas 2.000.000 chegam a ingressar no ensino médio. Num campo em que a cultura geral é tão exígua, uma seleção apropriada atingiria percentagem baixíssima de aprovações, mesmo nas maiores capitais. E o que dizer de uma prova de conhecimentos mínimos, aplicada em locais afastados desses centros? Portanto, não se pode estranhar o fato de o funcionário público ter instrução primária ou, quando muito, de nível médio, prejudicado, nos dois casos, pelo natural esquecimento que os anos trazem.

E não surpreende, pois, a imagem do serviço público, que emergiu de tal situação: há o usuário que encontra com alarme a necessidade de procurar uma repartição, onde será mal atendido, se não ostensivamente maltratado. E quem não ouviu contar casos de papéis, documentos e processos desaparecidos no labirinto oficial, resultando em sérias contrariedades para o cliente, ante a indiferença dos responsáveis?

Em síntese, no que respeita ao funcionalismo, o diagnóstico das causas que produzem impressão desfavorável ao serviço público caberá num sumário sob os títulos: motivação precária, despreparo profissional e anacronismo tecnológico.

2.1. Motivação precária

Haverá quem inicie carreira no serviço público por vocação? Quase sempre, o princípio da vida profissional de um brasileiro pobre regula-se pela profissão de parentes ou amigos que tenham algum poder de auxiliá-lo a encontrar um meio de subsistência. O jovem que ingressa no serviço público, valendo-se de concurso ou da proteção prestigiosa de uma autoridade disposta a ajudá-lo, precisa cuidar da própria manutenção, ou mesmo aliviar o deficit econômico da família. Na melhor hipótese, busca uma relativa independência, para continuar seus estudos.

Para os estudantes, o atrativo do serviço público limita-se ao horário reduzido, em comparação com o do comércio e da indústria, e ao rendimento que, embora escasso, permite-lhe pagar as despesas decorrentes do curso em que se matriculou. Em certo sentido, esses jovens estudantes levam vantagem sobre os outros funcionários, no que se refere à motivação: esperam dias melhores, quando se formarem, e isto lhes dá forças para suportar um serviço monótono e as

incompetências da chefia, caso não tenham a sorte de encontrar ambiente livre desses escolhos.

As revoltas maiores, a resignação mais corrosiva, atingem aqueles que se vêem condenados a ser funcionários perpétuos: no correr dos anos, todos os dias a mesma rotina, em companhia de colegas esclerosados pela monotonia sem horizontes, quebrada apenas pelas novidades ou boatos da política mais próxima, capaz de atingi-los, ou pelas reclamações de algum usuário impaciente. O aforismo de Miguel Reale, "o ser do homem é o seu *dever ser*", pode-se exemplificar por contraste, com esses numerosos funcionários "robotizados" e desiludidos de encontrar no trabalho alguma esperança de evolução interior. Quando conseguem subir de posto, suas mentes já se amoldaram à passividade, e será necessário um árduo trabalho de reeducação, para que se resolvam a imprimir dinamismo às suas atividades profissionais.

Os salários, motivação tangível, têm-se elevado nos casos de cargos especializados da órbita federal, como se deu no recente concurso para técnico de tributação, do Ministério da Fazenda. Mas o burocrata não recebe vencimentos que lhe pareçam satisfatórios, regra geral.

Dos ocupantes de cargos técnicos, corriam notícias pouco edificantes: os antigos, que se especializaram pela prática, adquiriram vícios que iam do desinteresse à venalidade (cf. nota n.º 5, cap. 5). E já se viu que os dispositivos do Dec.-lei n.º 200 cumprি-

ram-se sob um clima pouco tranquilo, com protestos e muitas dificuldades para se alterar o "status quo" tão passível de abusos, da parte dos menos escrupulosos.

O estado de animação ou de desânimo do funcionário, como se sabe, reflete as qualidades ou defeitos da chefia a que está subordinado. Há circunstâncias que atingem de modo quase irreparável a motivação de um servidor:

- a incompetência do seu chefe;
- o desinteresse deste pelo trabalho ou pelos subordinados
- o favoritismo de que desfruta injustamente ou o que exerce em suas relações com os subordinados.

Mesmo que esteja isento dessas falhas, mesmo que sua atuação não mereça reparos maiores, pouco resultado conseguirá o chefe se os subordinados verificarem que sua posição depende de uma contingência política, sujeita a transitoriedade. Seus méritos não servirão de exemplo, caso a sua capacidade não mereça apreço das autoridades e possa ser ele suplantado ou substituído por um colega, comprovando-se a desalentadora assertiva: "o importante não é o que você conhece, mas quem você conhece", para a qual se encontram tantos exemplos. Uma das motivações mais fortes para o trabalho, que consiste na identificação do empregado com os objetivos da organização, dilui-se em consequência de tal procedimento que, diga-se de passagem, não é exclusivo da administração pública brasileira.

Vejamos alguns meios de incrementar as medidas que se tem tomado para aliviar esta situação.

2.1.1 Recursos para estimular a motivação

Em nosso país, ainda em luta contra inúmeros obstáculos ao seu desenvolvimento, não se pode negar que a aspiração mais imediata do trabalhador se prenda à retribuição em dinheiro. Como é óbvio, quanto mais baixos são os salários do funcionário, mais desestimulante se torna a sua profissão, e menos animado se mostra ele quanto à produtividade, afetada esta, ainda, pelas atribulações domésticas, causadas pela falta de dinheiro, e que ele traz consigo para o ambiente de trabalho.

Contudo, na vida do funcionário público interligam-se dois papéis: ele é agente e beneficiário do serviço público. Disso resulta que seu desempenho, bom ou mau, reverterá, em termos gerais, em seu benefício ou em seu prejuízo. É curioso notar quantas vezes o mais desatento às suas obrigações se converte em rigoroso crítico, ao reivindicar os seus direitos de usuário.

A faceta da utilidade social, latente em todo o serviço público, pode ensinar um trabalho de orientação, em que se realce a natureza do salário indireto que o funcionário poderá receber, caso todos se tornem componentes ativos da reforma administrativa. Ouve-se tanta sugestão, na empresa particular, sobre os direitos do empregado na participação dos lucros, que o

servidor público, por efeito de suas preocupações financeiras, em geral se deslembra de que, ele também, pode ser beneficiário de tudo quanto for alcançado, em melhoramentos de seu setor e dos setores correlatos.

A necessidade primária de melhorar seu padrão de vida será atenuada por meio de oportunidades em que o funcionário se sinta uma parte importante, na medida de suas forças, no aprimoramento dos serviços prestados pela classe. Os estudantes, do curso primário à universidade, encontram ocasião para discutir tais assuntos nas aulas, ultimamente instituídas, de Moral e Civismo.

Essa denominação, que chegou depreciada pela estreita metodologia que a caracterizava, no passado, corresponde ao que, nas Faculdades, se estuda sob os títulos de Teoria Geral do Estado, Organização Política e Social, Estudos de Problemas Brasileiros, etc.

A Associação dos Diplomados na Escola Superior de Guerra, atenta a essa necessidade, realiza anualmente ciclos de conferências com esse objetivo, em nível universitário, procurando alertar os participantes para os deveres de todo brasileiro, como agente do desenvolvimento do país. Lembretes a esse respeito, evitado o tom de doutrina suburbana, fazem falta nos cursos de treinamento e nas publicações sobre Administração Pública.

Nota-se que há uma quantidade razoável de fontes de consulta em nível superior, destinadas e lidas pelos ini-

ciados em Administração Pública, e pelos estudantes. O nível médio, onde onde se concentra a grande parte da força de trabalho brasileira, não encontra praticamente nada que lhe possa alimentar os bons propósitos profissionais. Só de raro em raro a imprensa publica artigos — e até bons artigos — acessíveis ao grande público, tratando de problemas administrativos ou técnicos em nível médio.

Recentemente o Instituto Nacional do Livro fez doação de suas últimas edições, para compor ou aumentar o acervo de bibliotecas municipais, as mais desfavorecidas nesse particular. Ficaria excessivamente dispendioso o mesmo procedimento, por parte da Fundação Getúlio Vargas e suas subsidiárias? E seria despropositada a sugestão de se editar uma quantidade maior de livros brasileiros, sem prejuízo das boas publicações estrangeiras da Fundação? Observa-se que algumas reedições, como é fatal que aconteça a livros técnicos, estão ultrapassadas e deveriam ceder preferência a publicações mais modernas.

A classe burocrática poderia lucrar com a leitura da "Revista do Serviço Público", do DASP, mas sua tiragem parece insuficiente para todo o país. Há capitais onde o último número encontrado data de 1967.

A despesa com publicações desta ordem não é pequena, como facilmente se reconhece. Mas elas são proveitosas, minoram o sentimento de abandono, de desprezo profissional que acomete o servidor a quem se paga um ordenado em troca do tra-

lho, sem que lhe chegue talvez outro incentivo — méritos e falhas nivelados pela indiferença à sua pessoa e à sua atuação na sociedade. Um administrador brasileiro falou em "penúria psicológica, que corrói mais do que as dificuldades financeiras", ao analisar o minguado estímulo recebido pelo funcionário público.

A escassez dessas publicações provoca desalento, também, no espírito de possíveis autores, capazes de darem sua contribuição à rala literatura administrativa. Há muito o que escrever, e há também quem escreva — não há para quem, ou para onde escrever. As edições de domingo dos jornais trazem cadernos inteiros sobre automobilismo, esporte, política internacional, além dos indefectíveis horóscopos e consultórios sentimentais. Lêem-se artigos de divulgação sobre transplantes, limitação de natalidade, astronáutica, parapsicologia e literatura; dificilmente aparece um artigo que lembre a existência da classe burocrática e suas técnicas, que não são nem alheias ao interesse público, nem de tal forma desprovidas de valor, para justificarem o silêncio. Mas, se a esfera especializada é tão esquiva, por que haveria a imprensa de lembrar-se do que os próprios interessados esquecem?

Um psicólogo social necessitaria de bastante acuidade para definir o que é causa e o que é efeito, neste dilema: o servidor público apresenta os defeitos já citados em consequência da desatenção que recebe, ou é esta que o induz ao desleixo, à incorreção e àleviandade que lhe atribuem?

As revistas e jornaizinhos internos, usados na empresa particular, apresentam inconvenientes quanto à qualidade, regra geral. Na empresa pública, a distribuição de literatura administrativa escolhida, em nível superior e médio, deveria submeter-se ao programa de Relações Públicas Internas de cada estabelecimento, que a distribuiria judiciosamente, conforme a posição dos funcionários selecionados para tal. Existe, também, a alternativa de se organizar pequenas bibliotecas especializadas, em cada órgão, fazendo-se em boletins, para os quadros de avisos, a comunicação sobre as obras recebidas ou adquiridos, para empréstimo aos funcionários. É um meio de estimular a curiosidade intelectual do empregado, sem obrigá-lo a visitas talvez demoradas às bibliotecas públicas, cujo horário freqüentemente coincide com o serviço, nas grandes cidades. Nos pequenos centros, não seria difícil procurar a biblioteca, mas infelizmente é comum o fato de ela não existir. Quando existe, o seu acervo alcança apenas a literatura, e não vai além das obras de Alexandre Dumas, Victor Hugo e José de Alencar. Das publicações modernas e especializadas nada se vê.

O estímulo devido ao funcionário como pessoa compete, em grande parte, ao esquema de relações públicas internas do estabelecimento. Dar-lhe folga no dia de seu aniversário, como presente, é uma forma mais positiva de homenageá-lo do que remeter-lhe, em geral com atraso, o padronizado cartãozinho de felicitações. Entretanto, o mais comum é não haver nem a remessa do cartão.

Seria este um obséquio expressivo, quando fosse dirigido ao funcionário que se graduasse em algum curso, ou viesse a salientar-se em alguma obra de alcance social. Mas há administradores que deliberadamente ignoram tais eventos, ainda que sejam notados pela própria imprensa.

Essas atenções oportunas fariam mais bem do que a extravagância, em uso em alguns órgãos, de conceder abono de três faltas, todos os meses, para o sexo feminino do setor público. Confunde-se com moléstia uma ocorrência normal da natureza, que não causa impedimentos a ninguém, salvo casos especiais, entregues a critério médico. Esse instituto desagrada, com toda razão, aos funcionários homens, que não estão habituados a ver tal regalia, desfrutada pelo elemento feminino de suas famílias. Se as moças utilizam os três dias para divertimento e viagens, a crítica atinge não a elas, mas ao regulamento que institui essa prática.

O difícil, no trabalho de relações públicas internas, e para isso há necessidade de pessoal especialista, consiste em conhecer bem as condições de cada estabelecimento, a fim de coordenar os recursos que mantenham em estado de normalidade o ânimo geral, e promovam o seu sorguimento, quando ocorrerem depressões generalizadas.

O servidor é atingido muito de perto pelo conceito que o público faz de sua repartição. Não é indiferente, para o seu ânimo profissional, que o órgão em que ele trabalha seja bem ou mal

concebido. A atividade das relações públicas externas deverá ser contínua e minuciosa, e relacionar-se com o treinamento, para que o usuário se torne um aliado e um defensor do serviço público. Há necessidade de estimular a colaboração do cliente, convidando-o a expor suas sugestões e também suas queixas, recebendo-as com atenção e solucionando-as de imediato. Se as sugestões ou queixas — ou qualquer outra espécie de comunicação — forem feitas por escrito, deverão merecer resposta. Há uma tendência para racionalizar que, com o intuito de economia, resvala para a falta de educação em não responder cartas que podem não possuir grande sentido burocrático, mas que o possuem para o signatário.

Ficando a motivação pessoal a cargo do setor de relações públicas, compete ao chefe imediato do funcionário promover-lhe as motivações profissionais, relegadas na maioria das vezes. Uma supervisão eficiente pode estimular com grande vantagem a capacidade do subordinado, por meio de procedimentos como os seguintes:

- elogio ao trabalho bem realizado, à assiduidade e pontualidade, às boas maneiras no relacionamento com o público e com os colegas, às sugestões de valor que o funcionário venha a apresentar, à sua iniciativa ou a outra qualidade que ele demonstre no âmbito profissional;
- distribuição racional do trabalho, levando em conta as aptidões mais acentuadas de cada um, sem ônus para os bem do-

tados nem desafogo evidente para os de menor capacidade. Essa distribuição equilibrada não é fácil, e implica muitas vezes a obrigação de orientar estes últimos, por meio de treinamento interno, a cargo do próprio chefe ou de seus auxiliares mais qualificados;

— controle quantitativo e qualitativo do trabalho realizado; ao exercê-lo com discernimento, o chefe contribui com o exemplo de interesse e zelo no cumprimento de seu dever. E desde que o controle se faça em termos corteses e visando o aperfeiçoamento do trabalho, da disciplina e do bem-estar geral, o subordinado receberá sem ranço as críticas feitas pelo chefe.

Mais importante do que tudo isso, porém, é preservar no funcionário suas perspectivas de realização interior, o "dever ser" de que nos fala Miguel Reale. Só se pode esperar indignação, indiferença e mal disfarçadas vinganças, de uma pessoa a quem não se atribua capacidade para realizar, senão uma tarefa, no decorrer de grandes lapsos da sua vida profissional. Pode ser que seu nível mental ou sua escolaridade deixem a desejar, mas há obrigação do chefe, auxiliado pelas atividades de treinamento, em expandir o seu âmbito de trabalho, em explorar da maneira mais positiva as suas aptidões, a fim de que ele sinta crescer o seu universo interior, sem sentir estagnadas as suas potencialidades. Um rodízio bem organizado

para as tarefas rotineiras e o estímulo ao aperfeiçoamento, feito no serviço público ou por conta própria, são recursos plenamente compensadores para elevar a motivação do pessoal.

Outras providências, ditadas pelo tato psicológico e pelo conhecimento das técnicas de chefiar, desenvolvem a motivação de melhor qualidade — a que corresponde à identificação do empregado com os objetivos de seu empregador. Um chefe hábil encontrará meios até de facilitar a compreensão dos subordinados para com situações irregulares, que transcendam a sua área administrativa e têm origem na proteção política. Essas irregularidades não se tornam menos prejudiciais, mas o chefe competente poderá torná-las toleráveis, se o ambiente que ele domina se mantiver em termos de harmonia e eficácia.

2.2 Despreparo profissional

As diligências do Prof. Robert T. Daland, expostas em artigo recente, revelam que "... uma das observações surpreendentes... é o número significativo dos altos escalões que não chegaram sequer a terminar o curso primário". (cf. nota 6, cap. 5). Apesar de ser a escassez de dados um dos maiores empecilhos em qualquer estudo social brasileiro, nesse caso pode-se contrapor uma estatística otimista: o Escritório Técnico de Racionalização Administrativa, de Minas Gerais, apurou 42% de diplomados em curso superior, numa pesquisa feita entre chefes e assessores da Administração Estadual.

Posto que Minas Gerais é uma das possantes fortalezas do bacharelismo, as duas afirmativas se equilibram sem que uma invalide a outra. Daqui a alguns anos, com a proliferação de Faculdades recém-criadas, em regimes precários de ensino, crescerá o número de bacharéis, nem todos bem preparados para as exigências da vida prática.

Essa tendência brasileira para o academismo pode ser apontada como uma das causas mais sérias do dilema que envolve toda a população: taxa crescente de desemprego e mão-de-obra inadequada às exigências do mercado. Os trabalhos manuais não gozavam de bom conceito na classe média, onde se recrutou grande parte do funcionalismo atual. E os estudos teóricos, além de caros, contrariavam a tendência geral para o menor esforço; o historiador Sérgio Buarque de Holanda analisa com propriedade este prisma do caráter brasileiro (cf. nota 7, cap. 5).

Os programas de treinamento de pessoal procedem — ou procuram proceder — conforme os preceitos básicos que regulam a matéria, iniciando suas atividades pelos escalões mais altos. Mas encontram embaraços prejudiciais aos resultados que se esperam, para o implemento da reforma administrativa:

— a resistência dos chefes, que se sentem humilhados com um convite ou intimação para "aprender" coisas que, no íntimo, eles julgam ser de sua obrigação saber e praticar. Ante o sentimento

de culpa que se abriga sob essa atitude, encontra pouco eco a alegação de que a velocidade do ritmo de vida atual torna difícil uma "reciclagem" por conta própria. E que o que se tem feito, até aqui, com finalidades corretivas, muito breve deverá rotinizar-se com objetivos de atualização;

- o nível mental insuficiente para acompanhar um curso paralelo à posição que ocupam;
- a deficiência em cultura geral, incompatível com as exigências do cargo que ocupam;
- a recusa em alterar padrões de conduta cuidadosamente edificados, configurando mecanismos de defesa indispensáveis à sua integridade interior.

O treinamento externo, por meio de bolsas de estudo no país ou no estrangeiro, é objeto de seleção criteriosa e os resultados se mostram positivos. Mas as emergências impõem um treinamento maciço, onde a seleção dos participantes talvez não possa ser tão rigorosa; e sabe-se que este detalhe influí nos resultados que o treinamento venha a apresentar (cf. notas 8, 9 e 10, cap. 5). Um trabalho de divulgação bem efetuado, capaz de provocar estímulo, pode quebrar resistências comportamentais, mas há também o problema da insuficiência cultural ou intelectual.

Na prática, os quatro sintomas arrolados acima podem encontrar-se interligados ou podem definir-se com nitidez.

A classificação de cargos, por exemplo, oferece dificuldades porque muitos chefes *não sabem* preencher um questionário de avaliação de mérito:

- deixam-se levar pelas simpatias, antipatias e "proteções" que singularizam o subordinado;
- prescindem de um controle que os torne aptos a julgar com segurança o rendimento do subordinado;
- prescindem de condições (pessoais ou ambientais) para aproveitar ou enriquecer as aptidões do subordinado;
- e não poucas vezes falta-lhes a coragem de discutir os itens do questionário com o subordinado e informá-lo sobre os pontos favoráveis e desfavoráveis que lhe são atribuídos.

Este despreparo profissional gera a insegurança, com a consequente autoafirmação. O chefe mal equipado em cultura geral ou específica talvez tenha subordinados de maior capacidade que a dele. Esses subordinados correm o risco de sofrer prejuízos materiais e morais se o chefe, inseguro por causa de sua inferioridade, prendê-lo a uma tarefa abaixo de seu potencial de realização; se o chefe deliberadamente levantar barreiras contra seus desejos de progredir.

Para um chefe em tal situação, o êxodo de um bom funcionário, que realça a sua incapacidade, é até vantajoso e isso muitas vezes se verifica.

O chefe dotado de melhor formação moral, em caso análogo freqüentemente opta por outra saída, não isenta de riscos: reconhece a capacidade do subordinado, prestigia-o, enaltece-o, favorece-o mediante concessões — afinal, deixa explícita a sua dependência, que talvez seja bem explorada por um servidor esperto. Instala-se a animosidade dentro da equipe e o trabalho sai consciente ou inconscientemente defeituoso, refletindo o mau humor do grupo.

A avaliação exata das condições profissionais do serviço público, em seus aspectos positivos e negativos, permitiria um remanejamento e daria informações certas sobre as necessidades que o treinamento deve atender. A par do despreparo denunciado, pode-se prever muitos valores carentes apenas de diagnóstico e de bom aproveitamento.

2.2.1. Combate ao despreparo profissional

Este empreendimento, a curto ou a médio prazo, exige uma mobilização análoga à que se faz contra o analfabetismo, na órbita do Ministério da Educação e Cultura. Muitas das providências por ele tomadas, aliás, correrão para auxiliar o trabalho de treinamento. Os cursos por via radiofônica, para os Estados mais desfavorecidos em estabelecimentos de ensino, ajudam sensivelmente a atualização popular em cultura geral.

Também em matéria de motivação, mostram-se claros os resultados da campanha. E é preciso chegarmos ao

ponto em que se torne indiscutível o fato de só não estudar, não se aprimorar quem não quiser fazê-lo.

É impossível negar a tendência dionisíaca do brasileiro: ele fará com perfeição aquilo de que gostar, haja vista o futebol e o carnaval. Para despertar um interesse coletivo pelo trabalho, é preciso obter-se o equilíbrio entre a motivação interior e a necessidade externa — como diz o povo, "carro apertado é que canta". Se as reformas anteriores fracassaram devido às suas normas impositivas, o procedimento atual deverá ser, como tem sido, um misto de medidas persuasivas e impositivas. A propósito destas últimas, cumpre notar que elas apenas confirmam a compulsão que emerge das próprias necessidades de desenvolvimento nacional.

A motivação pelo treinamento há de derivar-se de um preparo psicológico, onde representam papel de primeiro plano as relações públicas — externas e internas — e os trabalhos de pesquisa social, muito descurados em nosso país.

Como atividades motivadoras, as pesquisas externas e internas trariam resultados dignos de reflexão:

- o funcionalismo se sentiria lembrado e responsável pelo bom andamento de seu setor;
- os chefes teriam uma visão do que vai indo bem na sua equipe e do que deverão modificar, inclusive em sua conduta;
- a chamada chefia de cúpula também receberia uma fotogra-

fia da situação reinante nos diversos setores que supervisiona; aqueles que se descuidam seriam chamados à realidade, ao tomar conhecimento das deficiências que sua incúria provoca.

Para a organização do treinamento, as pesquisas prévias, simultâneas e subsequentes concorreriam com informações precisas sobre:

- nível de instrução do funcionalismo;
- grau de eficiência das chefias;
- grau de identificação do funcionalismo com os objetivos do serviço público e da reforma administrativa;
- atitudes e carências que podem ser corrigidas pelo treinamento;
- eficiência da equipe responsável pelo treinamento;
- resultados imediatos e remotos do treinamento.

Para a coordenação e o controle gerais, a pesquisa contribuiria com dados sobre:

- possibilidades de descentralização do treinamento;
- conveniências de remanejamento de pessoal;
- problemas regionais merecedores de exame.

A fase consultiva da pesquisa pode ser descentralizada, mas a análise, para que não se invalidem os dados com o correr do tempo, deve fazer-se mediante processo eletrônico, pelo menos em parte, o que aconselharia a sua centralização. Mesmo a análise

das perguntas abertas merece centralização, para uniformidade de critérios e interpretações.

A fase informativa deveria atingir o público consultado, diferenciando-se a extensão e a minúcia das notícias, segundo os níveis de responsabilidade do funcionalismo. O fato de se divulgar, interna e (ou) externamente, as conclusões da pesquisa, impeliria os responsáveis ao cumprimento de providências saneadoras talvez necessárias. Pois além de constituírem suporte para o treinamento, essas pesquisas periódicas são fundamentais para complementar os trabalhos de classificação de cargos, promoções, readaptações etc. A própria esfera legislativa poderia favorecer-se por muitos dados colhidos.

Representa matéria de alta indagação o dilema entre centralizar completamente ou não, esse tipo de atividade. A centralização ofereceria algumas vantagens:

— a pesquisa centralizada poderia pairar acima das incertezas políticas, principalmente as regionais. Haveria um órgão soberano, alheio às implicações locais, capaz de indicar os aspectos positivos e negativos existentes em cada setor;

— sendo passível de uniformização, daria notícias objetivas sobre o que se desejasse inquirir;

— submetendo-se a aferição eletrônica, pelo menos em parte, as notícias não prescreveriam durante o

próprio período de análise, como tantas vezes acontece.

Ao lado das vantagens, há também alguns inconvenientes a considerar na centralização:

— nos centros maiores, onde se fazem tipos de pesquisa análogos, o público consultado poderia desinteressar-se, classificando como rotina incômoda todo questionário ou entrevista no gênero, que lhe fosse proposto;

— em alguns espíritos, poderia criar-se a imagem de um controle-fantasma, ao qual seriam atribuídas diversas determinações do Executivo e mesmo do Legislativo.

Centralizadas ou não, as atividades de pesquisa motivariam o pessoal, preparando caminho para as várias fases do treinamento.

Quanto a este, aconselha-se a maior descentralização possível. Dessa forma, os custos não se elevarão acima do razoável, e não haverá o risco de se perder a objetividade dos currículos, adaptados assim aos matizes culturais de cada região.

O órgão central, informado pelas pesquisas acima, poderá oferecer orientação abrangendo:

- necessidades locais de treinamento;
- recursos humanos para realizar o treinamento;
- recursos para treinamento externo;
- pessoal qualificado para receber treinamento externo;

- pessoal disponível para ministrar treinamento volante;
- formulários e apostilas;
- publicações especializadas;
- cursos por correspondência, principalmente sobre matérias específicas e atualidades didáticas pouco divulgadas, como a *Instrução Programada*;
- assistência técnica, em caso de dificuldades regionais.

Apesar da descentralização, ao órgão matriz convém manter alguns cursos, principalmente os destinados à formação e aperfeiçoamento de professores e técnicos em treinamento. Esse pessoal é escasso mesmo nas capitais, e é muito provável que seja necessário formar uma equipe, destinada a dar assistência didática, principalmente às regiões mais afastadas. Podem-se citar alguns argumentos a favor desta idéia:

— para o órgão central, a presença de agentes regionais trará uma experiência mais concreta do que os dados da pesquisa, além de facilitar uma aproximação capaz de desfazer a idéia de uma "eminência parda", distante e enigmática, que se manifesta apenas para expedir ordens, só por isso consideradas arbitrárias, por menos que o sejam:

— o elemento dotado de qualificações suficientes, desligando-se por algum tempo do ambiente onde trabalha, adquire uma perspectiva mais ampla dos problemas que atingem sua especialidade, ganha maior experiência e ajusta-se às particularidades

da política geral da reforma administrativa;

— o sistema de descentralização exige um nível de competência que ainda está longe de ser alcançado pela burocracia brasileira. O órgão central lucra em expedir emissários a regiões onde se faça sentir a necessidade de um trabalho de esclarecimento sobre os objetivos da reforma; essa medida vem sendo tomada, em esfera mais ampla, pela Escola Superior de Guerra, que tem feito seminários nas Assembléias Legislativas Estaduais, e pela Associação dos Diplomados da Escola Superior de Guerra, que promove ciclos de conferências nas capitais, para pessoal de nível universitário. Na área do serviço público, seria proveitoso intensificar o que tem sido feito nesse sentido.

Os preceitos da burocracia ideal de Max Weber podem resumir-se no trinômio disciplina-educação-maturidade, cujo alcance a curto prazo reclama providências intensivas e permanentes. A realização concomitante de seminários no órgão central e nas dependências a ele subordinados cria um intercâmbio de idéias conducentes a um despertar de consciências, meio caminho para a auto-análise que precede a maturidade e a disciplina. Adverte um ditado logo: "semeias um pensamento, colherás um ato; semeias um ato, colherás um hábito; semeias um hábito, colherás um caráter; semeias um caráter, colherás um destino." Consiste a sabedoria em escolher o pensamento a semear e o solo onde ele deverá brotar.

Esta consideração é decisiva, na hora de selecionar as equipes a serem treinadas, a fim de que o gasto resulte em lucro econômico e social. Está consagrada a prática de iniciar o treinamento pelas camadas superiores da hierarquia funcional. Mas convém levar em conta ainda outros fatores, como por exemplo:

— a idade: o treinamento que pretende modificar atitudes, o denominado treinamento comportamental, atinge essa finalidade em espíritos flexíveis, onde os hábitos ainda não moldaram o caráter nem o destino. Pessoas que viveram quarenta, cinqüenta anos sob o império da autocracia, por muito que o desejam, não se amoldam mais a uma liderança de tipo democrático, não adquirem capacidade para uma delegação judicosa; a paciência para orientar os subordinados também já se gastou nas tropelias da vida.

Não quer isto dizer que a idade, em si, representa um prejuízo profissional; há chefes de mais de sessenta anos perfeitamente adaptados às atuais exigências da supervisão: os que se responsabilizaram pelo próprio treinamento, enriquecido pela experiência. Estes podem ser aproveitados para auxiliar o treinamento e a reforma. Para ser exato, não é a idade que piora um funcionário; o que ocorre é que ele já era deficiente desde jovem. Delgado à revelia, retrocedeu.

Relaciona-se com a idade o tempo de serviço do funcionário; se ele está em vias de aposentar-se, é preferível treinar alguém que o possa substituir com vantagem.

— O nível de instrução: o treinamento de caráter instrutivo também sob a influência da flexibilidade intelectual do participante. Esta espécie de treinamento condiciona-se ao substrato previamente adquirido. O aprendizado de estatística reclama pré-requisitos relacionados com a matemática; a redação, seja em nível operacional ou de chefia, também pode ser aperfeiçoada, mas é praticamente impossível ensiná-la a quem, em tempo hábil, não adquiriu um mínimo de capacidade para ordenar as idéias com certa lógica.

— O potencial psicológico: como são desaconselháveis as turmas muito homogêneas, divorciadas da realidade cotidiana, também oferece obstáculos uma turma por demais heterogênea. O próprio programa dos cursos deve condicionar-se ao nível mental dos participantes. Como exemplo, aponta-se o processo conhecido como TWI, para transmissão de normas de chefia, relações humanas, liderança de reuniões etc. Para participantes cujo nível mental se avizinha do médio, o processo é satisfatório. Do médio superior para diante, pode cair em ridículo, em vista de sua rigidez, especialmente se o professor estiver desprovido de recursos próprios para singularizar o programa, conforme as necessidades da turma.

— A saúde mental: todos nós temos as nossas anormalidades em latência, e se aparece um participante em que elas já floresceram demais, a turma corre o risco de contagiar-se e o professor, por artista que seja, tal-

vez não consiga tornar proveitoso o curso.

É também desastroso obrigar um funcionário muito resistente a comparecer ao treinamento. Pode ser que ele se modifique, mas não está afastada a hipótese contrária, de ele "tumultuar o processo" e pôr abaixo grande parte do esforço dos treinadores.

Em casos assim, é preferível deixar que o conjunto de circunstâncias modificadoras vá criando um clima em que o opositor se veja compelido a modificar suas valências, sem atribuir a metamorfose a uma causa determinada. Ficará com a ilusão de que mudou porque quis e que é o árbitro de suas reações e condutas.

Dessas observações pode aflorar a pergunta: será possível tomar todo esse cuidado ao selecionar os participantes do treinamento? É difícil. Por isso mesmo, há que se tolerar uma margem de insucesso, especialmente quando o treinamento se faz para corrigir muitos e antigos erros de supervisão (cf. nota 10, cap. 5).

Quaisquer que sejam as necessidades de treinamento indicadas nas pesquisas, pode-se resumir-las em três grupos:

- Necessidades referentes a comportamento.
- Necessidades referentes à cultura geral.
- Necessidades referentes à destreza operacional.

Todas três englobam grupos e subgrupos de hierarquia e especialidades, impondo extrema diversificação ao treinamento correspondente, do que deriva a conveniência de descentralizá-lo.

O desejo de aperfeiçoamento em cultura geral há de instilar-se por persuasão no espírito do participante, ficando sob sua responsabilidade pessoal. Pode-se facilitar-lhe o estudo de certas matérias por meio de compêndios ou apostilas organizados em Instrução Programada, ou por meio de cursos por correspondência. Ambos tornam-se bons auxiliares, como preparativo para as aulas e seminários que venham a realizar-se. Mas não há de se incidir na atitude paternalista de instituir cursos de nível médio ou de madureza, especialmente para o servidor público. O aperfeiçoamento especializado é feito muito acertadamente em organizações como a Fundação Getúlio Vargas, a Escola Brasileira de Administração Pública e outras.

As maiores resistências manifestam-se a propósito do treinamento dito comportamental, o que visa a corrigir enganos de conduta, ligados à formação da personalidade de cada um; é um treinamento que requer extrema habilidade e competência do professor. É muito fácil, para o chefe predisposto ao mal-entendido, conceituar liderança democrática como anarquia ou "camaradagem", confundir delegação com o ato de "empurrar" suas responsabilidades para os subordinados. Há uma avultada gama de matizes, conseqüentes da própria variedade dos caracteres, para singularizar o estudo

das relações humanas em nível básico ou de chefia. Não se pode esperar que as mudanças sejam sempre imediatas, após um curso dessa natureza, e as pesquisas de opinião ajudam a verificar os resultados alcançados.

Cumpre, contudo, estabelecer uma diferença entre treinamento e escola correcional. Defeitos de caráter, práticas delituosas e distúrbios mentais reclamam providências disciplinares ou médicas e hão de se colocar à parte dos programas de desenvolvimento de pessoal.

Convém que se consiga criar para o treinamento a imagem de uma atividade progressista, destinada ao aproveitamento racional dos bons elementos e à modernização das práticas operacionais. Nesse sentido, a seleção dos professores que nele atuarão oferece algumas alternativas merecedoras de exame:

— professores bem conceituados, que não pertencem ao setor onde se realiza o treinamento são, em geral, aceitos sem maiores resistências pelas chefias e o funcionalismo em geral; mas coloca-se o problema do custo desse treinamento, sobretudo se ele se fizer em caráter permanente;

— o aproveitamento de pessoal do próprio setor na atividade didática, condiciona-se ao "status" hierárquico, regra geral. O funcionário que aliar alta posição hierárquica, competência e qualidades didáticas também será aceito em seu próprio ambiente. O difícil, no caso em que se encontre tal elemento, é que ele já não esteja

sobre carregado de incumbências e impedido de realizar mais esta a contento;

— o funcionário dotado de qualidades técnicas e didáticas suficientes, dificilmente será aceito em seu próprio âmbito, se lhe faltar posição hierárquica compatível. Elevá-lo ao "status" correspondente, por efeito de sua remoção para o setor de treinamento, será fechar os olhos aos sentimentos de ciúme e inveja, não muito escassos na natureza humana. Esses sentimentos serão particularmente exacerbados entre os executivos idosos, com relação aos jovens qualificados que lhes pareçam uma ameaça de desprestígio.

A solução desses impasses tem que submeter-se a um estudo local do setor ou da região, estudo precedido pelo cadastramento e pela pesquisa social, ambas as atividades realizadas em caráter periódico. Algumas alternativas podem ser previstas:

— contratação, de início, de professores alienígenas, providos dos requisitos técnicos e representativos, a fim de que os cursos tenham aceitação no ambiente. De fundamental importância é que tais professores possuam atributos que tornem reconhecida a utilidade do investimento feito com a sua contratação;

— remoção, para as atividades de treinamento, dos ocupantes de cargos de alta chefia, devidamente equipados de conhecimento técnico e didático. Consequentemente, aproveitamento dos funcionários habilitados, para substituir os que forem removidos;

— remoção dos funcionários bem dotados, para atividades de racionalização e treinamento noutro setor, onde sua presença não desperte rivalidades ou despeitos muito acentuados.

É fundamental que se dê continuidade ao treinamento, seja organizando um cronograma de sucessivas atividades internas, seja articulando estas últimas a atividades correlatas, realizadas na região, por meio de convênios, com estabelecimentos de ensino ou organizações análogas.

Num e noutro caso o cronograma deve coordenar-se com as atividades normais de cada setor e com as de coordenação geral.

A avaliação dos resultados do treinamento poderá fazer-se em dois sentidos:

a) a cargo dos alunos:

— a aferição da aprendizagem alcançada, pelos participantes, por meio de provas, questionários ou trabalhos em grupo. No treinamento externo, essas verificações decorrem em clima de serenidade; no treinamento interno, sobretudo nos cursos para chefia, esse tipo de avaliação costuma ser recebido como afronta à dignidade hierárquica;

— a aferição do desempenho do(s) professor(es), por meio de questionário preenchido também pelos participantes, que opinam sobre a eficiência dos métodos didáticos usados, o domínio possuído pelo professor, na matéria transmitida, sua capacidade de

liderança e de empatia com a turma, etc. Quando o curso constar de várias matérias, a menos que se trate de estudo mais prolongado, é preferível aplicar um único questionário, onde se reúnam as apreciações sobre o curso e os professores em geral. Como esses questionários são quase sempre padronizados, a sua aplicação muito frequente resulta num preenchimento displicente, por parte dos alunos, o que aconselha a providência de sintetizá-los num só, nos cursos mais diversificados.

b) A cargo do professor:

— questionário sobre a atuação dos alunos quanto ao interesse demonstrado, participação e rejeição, notados pelo professor, com relação à matéria, à sua pessoa e aos colegas de turma.

O estudo comparativo desses questionários informará sobre os resultados imediatos e as medidas corretoras que se fizerem necessárias. O seu exame periódico contribuirá para uma avaliação a prazo médio.

Outros fatores para avaliar os resultados a prazo médio encontrar-se-ão nas pesquisas de opinião, internas e junto ao público. Posto que até nos países desenvolvidos as atividades de pesquisa social não possuem maior amplitude, esta atividade poderá fazer-se mediante uma amostragem regional. Um exame dos vários resultados regionais dará subsídios para o controle central e também para estudos de ordem administrativa e econômica.

Trabalhos desse tipo, ainda incipientes em nosso país, são vistos com

R. Serv. Públ., Brasília, 108 (2): mai./ago. 1973

ceticismo por muitos administradores, influenciados pela ligeireza de certas pesquisas de opinião que a imprensa divulga, a propósito de assuntos às vezes irrelevantes. Por isso, pode-se contar com uma resistência inicial, tanto por esse motivo extrínseco, como também por um receio subjacente, da parte de muitos opinantes, de que a pesquisa revele situações passíveis de alteração talvez incômoda. Será útil, nos seminários e cursos para chefes, incluir o estudo desse tópico, bem como de outros, indispensáveis a uma boa administração de pessoal: princípios de seleção, avaliação de cargos, treinamento, rodízio etc.

Além dos cursos e seminários, o treinamento que pretenda alcançar resultados práticos deve manter comunicação com o pessoal já treinado, enviando notícias, apostilas instrutivas sobre assuntos relacionados com o curso feito, e boletins de atualização. A "Revista do Serviço Público", na órbita mais elevada, satisfaz essa exigência de acompanhamento. Outras publicações, em plano acessível à instrução média ou ginásial, podem suplementá-la com proveito.

Não se pode negar que todo trabalho de pesquisa e de treinamento, mesmo avulso, deixa um saldo positivo; mas a atividade permanente, bem divulgada e motivada, bem coordenada, constituirá uma das medidas eficazes para acelerar o desenvolvimento nacional, em que o Serviço Público representa papel significativo. Essa filosofia está sendo compreendida pelo governo que, dentro dos limites orçamentários, a vem concretizando e es-

timulando, por vias diretas e indiretas. Com as perspectivas de aumento na receita, pode-se esperar maior impulso para as medidas racionalizadoras da administração de pessoal.

2.3. Anacronismo tecnológico

É de justiça afirmar que este item vem merecendo cuidados, que as provisões ultimamente tomadas no serviço público atestam. Nos maiores centros, muitas repartições submeteram-se a estudos para racionalização do trabalho e os benefícios tornaram-se visíveis a todos.

Não se pode falar em anacronismo tecnológico, sem lembrar alguns fatos do passado que, por comparação, abrem uma perspectiva otimista para o presente:

a) O recenseamento de 1960 levou mais de três anos a ser concluído. Além da demora, que prejudicou as cifras encontradas, ainda apresentou falhas sensíveis, que se refletirão no censo que se aproxima. Será bem deficiente o estudo comparativo entre este e o anterior.

b) As últimas arrecadações do Imposto de Renda assinalam, pelo contraste, o volume de sonegação anterior. Os antigos métodos de controle eram de todo insatisfatórios e se realizaram em termos de quase inutilidade: declarava renda quem queria, pagava quem não tivesse um perito hábil em manipulações contábeis.

c) Corre, nos arraiais jurídicos, que nossas leis tradicionalmente visam a

situações, fatos ou fenômenos parciais, que restringem a sua aplicação e tornam impossível o seu cumprimento global. Verdade? Ainda que a lei tenha que evoluir conforme a sociedade a que se aplica, não é raro ler-se um estatuto jurídico e, pouco depois, a sua revogação em parte, com alterações da redação e outras emendas que conferem alguma veracidade a essa crítica popular. Se, nessa órbita mais elevada, é prudente não tomar ao pé da letra esse comentário, no âmbito administrativo ele se concretiza com muita freqüência, causando marchas e contramarchas, mal-entendidos, interpretações tendenciosas ou errôneas, etc.

d) E as eleições que se faziam, onde votavam os vivos e os mortos, os nascidos e os por nascer? E o processo de apuração dessas eleições?

Em face do que se gastou inutilmente, nessas atividades e em outras, avaliam-se os benefícios do que se corrigiu em tempo relativamente curto, e mantêm-se vivas as esperanças quanto ao que ainda falta fazer.

Nossos métodos de trabalho oneram-se pelo consumo de tempo e de material, mais evidentes ao observarmos a dicotomia entre a modernização de alguns setores, nas capitais, e a estagnação em quase todo o interior do Brasil. Esse estado de coisas, inevitável no presente, traz consequências no tocante à organização, à coordenação e ao controle centrais.

A classificação de cargos, por exemplo, fica prejudicada pela morosidade

da análise, por haver falta de bastante pessoal habilitado. Quando termina o trabalho, a realidade já evoluiu, tornando-se bem diversa da que pairava durante a coleta de dados. Grande parte dessa análise poderia ser feita pelos aceleradores eletrônicos, nas regiões deles providas, ou centralizando-a em organizações como o SERPRO.

Em matéria de pesquisa que proporcione informações para estudos, planejamentos ulteriores e mesmo execução do que já se planejou, a administração de pessoal, no Brasil, mantém-se dependente de pouquíssimas fontes de consulta e orientação, sobre-carregadas pela magnitude das solicitações.

Mesmo assim, sente-se o movimento de resistência às alterações já feitas, e as reformas ditas tecnocráticas são mal aceitas em termos de estratégia política (cf. nota n.º 11, cap. 5). Além dessa relutância, o tecnologista arca com o ônus de ter seus projetos executados sofrivelmente, por efeito do hiato que se abre entre ele e o pessoal encarregado de sua implementação. As formulações dos técnicos são mal recebidas pelos não especialistas: por ciúme, prevendo nessas novidades um decréscimo para a sua influência, e ainda por prescindirem estes de conhecimentos básicos sobre o que se deseja inovar.

Não se trata, apenas, da tecnologia inaugurada pelos aceleradores eletrônicos. Grande parte dos funcionários do interior nunca ouviu falar em racionalização do trabalho e, se chegou

a tomar conhecimento da expressão, faltam-lhe publicações e livros que possam informá-lo e desarmar o seu espírito para o que vier a alterar-se em seu campo de ação. As dificuldades verificadas na implantação do Orçamento-Programa comprovam estas assertivas.

2.3.1. Atualização tecnológica

Por efeito de divulgação leigas e especializadas, que tanto aludem aos êxitos eletrônicos do mundo desenvolvido como à mecanização industrial, quase tudo que se fala sobre tecnologia traz conotações com os equipamentos utilizados pela ciência. Os jornais e revistas repetem tanto os artigos sobre essa tecnologia, que até o perigo, ainda distante para nós, do domínio da máquina contra o homem, inoculou-se no espírito brasileiro. Por causa da maquinaria fabril e de alguns computadores, já se reage contra o mecanicismo da sociedade industrial a que ainda não chegamos.

No entanto, a arrecadação de tributos, no Brasil, só começou a regularizar-se com o advento da aferição eletrônica; e ninguém põe em dúvida a utilidade dos equipamentos de engenharia, de agricultura, de medicina, das telecomunicações etc. Não nos podemos esquecer, porém, de que os poucos computadores existentes no Brasil já ofereceram alguma complicação: dispensaram a mão-de-obra rudimentar e reclamaram outra, de habilidades especiais e escassíssima no mercado de trabalho. Isso gerou o ônus de um duplo desemprego: da máquina e do homem, pois praticamente

todos os computadores no Brasil trabalham com larga margem de ociosidade ("Jornal do Brasil", 7 e 8-9-69).

Como se vê, só em abstrato se pode separar o problema tecnológico do educativo e ambos da motivação e das implicações sociais.

Há grande urgência em remediar o problema da ociosidade dessas máquinas dispendiosas, incentivando o estudo de sua programação e da análise de sistemas, aproveitando o conhecimento dos estudantes universitários e alugando os serviços de computadores das firmas particulares ou centralizando o trabalho que a eles possa subordinar-se.

O uso do controle eletrônico exige uma infra-estrutura extremamente organizada e, para isso, há necessidade de orientação sobre O & M administrativo, padronização de impressos e atualização de informações. Esse tipo de orientação é um dos que mais se adaptam à Instrução Programada: livretos explicativos darão resultado para o andamento de atividades generalizadas do serviço público, principalmente no tocante à administração de pessoal, administração de material, contabilidade e arquivo. Manuais em Instrução Programada constituem, por outro lado, um material precioso para os professores encarregados do treinamento. Com efeito, em toda a área didática, observam-se dois tipos alternados de insuficiência nos professores:

— há os que têm grande facilidade para a escrita mas que, por inibição

psicológica, deixam a desejar quanto à comunicação oral. O manual em Instrução Programada, facilitando a aprendizagem prévia, reduzirá as lacunas explicativas desses professores;

— há os que possuem capacidade de comunicação oral, mas que se mostram embaraçados com a escrita; também nesse caso o manual pode substituir muitas apostilas.

E esses livretos normativos facilitariam a informação especialmente no interior, onde não é fácil encontrar especialistas em condições de bem organizar as atividades de racionalização e treinamento.

Também se pode recorrer às universidades, mediante acordos que relacionem o ensino às necessidades do serviço público que, em matéria de racionalização, pouco diferem das atinentes à empresa particular: em vez de provas e (ou) trabalhos teóricos, os jovens universitários poderiam encarregar-se, com a orientação dos professores e dos funcionários, de trabalhos regionais de racionalização. Isso lhes daria uma visão prática da teoria estudada nas aulas, serviria de título para seu "curriculum vitae" e solucionaria a deficiência de tais especialistas no serviço público. Não se subestima, nessa sugestão, as dificuldades provenientes dos possíveis choques entre esses jovens, portadores do natural estouvamento da mocidade, e o funcionalismo que pode hostilizá-los, interpretando seu concurso como uma ameaça latente à sua segurança. Nesse empreendimento, todo um esquema de diplomacia está implícito, visando

ao polimento das arestas previsíveis, de parte a parte. Será necessário quebrar a prevenção localizada em nível de chefia, por meio de entendimentos entre os professores universitários e os administradores de nível elevado e médio. Publicações para circulação interna, outras na imprensa, e seminários nos períodos de férias devem alternar-se com o entrosamento do estudante com o funcionário público, visando a uma coexistência pacífica entre ambos.

Se os trabalhos iniciais puderem ser auxiliados por esse intercâmbio entre o serviço público e a classe estudantil, as tarefas subseqüentes serão beneficiadas com a colaboração dos próprios funcionários, a começar das chefias. Nesse particular, o controle exigido pela área federal foi um dos fatores positivos para impelir todo o funcionalismo a uma organização mais racional de suas atividades, principalmente quanto ao cumprimento de cronogramas: o fato de subordinar a liberação de verbas do Fundo de Participação dos Municípios à entrega dos compromissos assumidos, valeu - por uma revisão de métodos e disciplinas por longo tempo deixados o seu tanto à revelia. Tal procedimento, por parte das autoridades, força as chefias a responsabilizarem-se por suas tarefas administrativas, impondo técnicas de delegação, treinamento compulsório e organização judiciosa dos gastos.

O caráter educativo dessas medidas de controle é especialmente necessário à índole brasileira, não muito inclinada à ordem; a literatura de Jorge Amado, reflexo dos hábitos da classe

média e popular do Brasil, apresenta num tipo caricato, o Dr. Teodoro Madureira, solteirão cercado de manias, o apóstolo do lema "um lugar para cada coisa, cada coisa em seu lugar", de autoria de um dos iniciadores do movimento de racionalização do trabalho. Com efeito, não é pequeno o esforço que um chefe zeloso despende para habituar seus auxiliares a trazer as gavetas razoavelmente arrumadas; para datilografar com asseio seus trabalhos; para trazer os fichários e arquivos ordenados; para não deixar para amanhã o que se pode fazer hoje; para não se estenderem em longas prosas telefônicas; e até para cuidarem de sua apresentação pessoal, no tocante à simples limpeza do corpo e das roupas.

Ao lado desses defeitos, entretanto, a burocracia brasileira tem reservas inexploradas de imaginação criadora em seus funcionários; o aproveitamento hábil dessa qualidade oferecerá contribuições de valor para os trabalhos de organização e motivará os funcionários a usar sua iniciativa em proveito do trabalho.

Em matéria de simplificação, muito conveniente se torna ouvir a clientela do serviço público. Freqüentemente o usuário se esbofa através de um quilométrico percurso que inclui repartições, descidas e subidas de elevador (ou de escada), procura de diversos funcionários (às vezes ausentes), apenas para cumprir uma das exigências estipuladas para seu atendimento. Um roteiro, em cartaz ou gráfico, logo à entrada da repartição, preveniria a maior parte das reclamações que de-

preciam o serviço público até na imprensa. Atendentes bem informados e atenciosos são indispensáveis para complementar a mecanização; não faz muito tempo, a escritora Rachel de Queiroz relatou, em carta aberta, o sacrifício dos aposentados (a maioria velhos e doentes) para receber suas mensalidades tão exígues. Algumas cadeiras no vestíbulo da repartição, onde os exaustos pudessem recuperar-se, a divulgação das mudanças de endereço, um serviço de informações exatas são detalhes da técnica mais rudimentar na empresa pública ou privada, que não devem ser esquecidos enquanto se efetua a racionalização interna.

Justiça se faça às repartições que não se descuidam desses importantes detalhes; principalmente nas cidades maiores, a própria exigência do público e o controle da imprensa estimula esses melhoramentos. E é surpreendente como tais providências sensibilizam o público e o predispõem a formar um conceito lisonjeiro da burocracia e do próprio governo.

3 — CONCLUSÕES

A uma imagem bastante pejorativa do serviço público conseguiu-se, especialmente na área federal, sobrepor-se uma série de realizações de grande alcance, que os mais céticos não podem negar. A reforma administrativa, estabelecida pelo Decreto-lei n.º 200, de 1967, a esta altura já obteve aceitação, apesar do desgosto que trouxe a alguns círculos, ainda habituados à política de arraial, com todos os seus inconvenientes. Os re-

sultados derivaram de se haver alcançado um equilíbrio entre a exigência e a persuasão, no cumprimento das normas gerais do decreto. Mas questões de ordem interna ainda trazem transtornos à administração, o que não é de admirar, pois "o desenvolvimento consiste em criar progresso, embora gerando novos problemas", por certo inevitáveis.

Um diagnóstico "a priori" indica como causa remota dos problemas atuais a má seleção dos cargos iniciais de carreira e também — o que é mais sério — dos cargos de chefia, em todos os níveis. Corrigir essas falhas não é fácil — cada erro de seleção pode inaugurar questões cujo término, às vezes, coincide com a duração da vida profissional do funcionário — 35 anos. Posto que está suspensa a admissão de novos servidores, nos cargos iniciais, a atenção do administrador há de concentrar-se nos problemas de chefia, em primeiro lugar, também repartindo-se as providências entre o incentivo aos bons elementos e a coerção aos que se mostrarem negligentes. O treinamento poderá polir as arestas menos pontiagudas, mas não se lhe pode atribuir a responsabilidade da pronta correção dos erros capitalizados durante muitos anos, já transformados em hábitos de conduta.

A imprensa divulga que o Brasil tem cerca de 95 milhões de habitantes; que, dentre 100 brasileiros, 80 são velhos ou crianças (cf. nota 12, cap. 5). A força de trabalho brasileira circunscreve-se, pois, a 19 milhões de pessoas (sem excetuar os doentes),

encarregadas do sustento dos restantes, direta ou indiretamente. Qual será a percentagem de funcionários públicos, nessa força de trabalho tão onerada de responsabilidades?

Dadas as cifras acima, ninguém deixaria de concordar com a intensa campanha contra o analfabetismo, deferida pelo governo e por particulares. Mas, à parte, o analfabetismo absoluto ou relativo, merece cuidados o nível de instrução e de habilitação profissional desses que, no momento, são o esteio do país. A campanha educativa tem que incluí-los, pois esperar pelos jovens ainda estudantes só terá sentido se a situação não regredir. Os esforços feitos para aperfeiçoamento de pessoal, embora venham-se ampliando, têm que tornar-se o mais possível intensos. Esse ponto de vista é referendado por um dos atuais ministros do governo, Sr. Antônio Dias Leite (cf. nota n.º 13, cap. 5).

Fala o Sr. Ministro em "organizar uma entidade capaz de levantar e analisar a força de trabalho e promover o seu treinamento, visando recuperar, transferir e relocar o seu pessoal". O DASP, não só pela natureza de suas atribuições, como pela vasta experiência que já possui no ramo, está qualificado para orientar e difundir as normas que presidirão este empreendimento.

O levantamento e a análise da força de trabalho, indicados como medida de emergência, muito eficaz se tornaria como atividade permanente, proporcionando ensejo para pesquisas sociais periódicas, que viriam sanar

uma das mais agudas deficiências com que lutam os interessados em administração de pessoal, além de trazer os benefícios diretos que lhe são próprios.

Ainda que várias organizações públicas já tenham instaladas as atividades de treinamento e as correlatas, é de fato necessário que um órgão dê assistência a grande parte de unidades ainda desprovidas de condições para efetuá-las.

A seleção para cargos de chefia, de alto a baixo, tem sido feita muito mais com base nas relações sociais do funcionário do que em seu mérito. O conceito de "cargo de confiança" vai além do que deveria ir, e sem dúvida causa as reviravoltas que acompanham qualquer alteração política, não apenas trazendo consequências para os burocratas, mas atingindo a própria finalidade do serviço público.

Uma redistribuição de pessoal, baseada em cadastramento e pesquisas periódicas, pouparia contratações evitáveis, agora e no futuro. A despesa que parece elevada de início, transformar-se-á em economia a curto ou a médio prazos.

Torna-se grato verificar que, à medida que este trabalho vai sendo escrito, as idéias nele contidas se concretizam: um jornal carioca inaugurou página semanal, assinada pelo Prof. Belmiro Siqueira, com artigos e consultas sobre o serviço público e seu funcionalismo. Cursos de treinamento, na esfera federal, estadual e municipal, divulgam-se e já não pro-

vocam a mesma resistência de poucos anos atrás. Não há dificuldade maior, pois, em sistematizar esses trabalhos, anexando-lhes os de pesquisa social.

A transição da burocracia autocrática que ainda predomina entre nós, para um tipo de participação compatível com a nossa realidade histórico-cultural, reclama estudos dos "experts", a fim de que se desenvolva uma progressiva evolução em nossos métodos de chefiar e de trabalhar, bastante diferenciados dos modelos estrangeiros que a literatura administrativa divulga. Esse trabalho educativo, de grande porte, há de partir da elite intelectual da administração, para a elite hierárquica, até que ambas deixem de existir em separado e se tornem uma só. As sugestões adiante talvez possam servir, com os retoques que as circunstâncias ditarem e a intervenção de melhores conselheiros, de roteiro para projetos de maior ou de menor porte, visando ao desenvolvimento de pessoal.

4. SUGESTÕES

O plano desenvolvido a seguir procura indicar um itinerário para as atividades atuais de desenvolvimento de pessoal. Não abrange, por isso, a parte concernente à seleção inicial e ao treinamento introdutório, visto que o serviço público e muitas empresas particulares contam com excesso numérico de pessoal, consistindo o problema em adaptá-lo a métodos mais produtivos de trabalho; também não se alude às penalidades disciplinares, cujas formas de aplicação dizem respeito a estatutos e preceitos legais.

Estas sugestões admitem maior ou menor descentralização, desde que haja pessoal habilitado para orientá-las e conferir-lhes os resultados. Contudo, a centralização de informes cadastrais, de notícias sobre pesquisa de campo social, planos e resultados de treinamento oferece vantagens: se tais dados convergirem para um centro de estudos e consultas, com a consequente formação de base para os órgãos normativos, evitam normas redundantes ou utópicas, cuja aplicação acentue "in eternum" a tradição autocrática da nossa cultura e traga, a longo prazo, dificuldades à administração, como ocorreu com as reformas anteriormente tentadas.

Na prática, as providências aqui indicadas se entremesclam, e só para efeito de enunciação podem separar-se. Comportam organogramas diversos, acréscimos ou cortes, conforme a realidade temporal ou local onde sejam aplicadas.

4.1. Relações Públicas Internas e Externas

4.1.1. Objetivos:

- 4.1.1.1. Conscientizar o funcionário para o valor social de seu trabalho.
- 4.1.1.2. Concorrer para a integração de cada um em seu ambiente de trabalho.
- 4.1.1.3. Zelar pela manutenção de um clima de harmonia, indispensável à convivência profissional.
- 4.1.1.4. Colaborar, por meio de sugestões, planos e projetos,

com os departamentos responsáveis pelo pessoal da repartição, pelo material, pelo ambiente físico e por outros que constarem do organograma, visando o bem-estar interno e externo.

- 4.1.1.5. Desenvolver medidas suficientes ao bom atendimento do público a que se destina a repartição.

4.1.2. Relações Públicas Internas

Atividades indicadas para atingir os objetivos acima:

- 4.1.2.1. Divulgação interna, por meio de avisos em quadros, opúsculos ou boletins, dos objetivos e deveres da repartição para com o público.
- 4.1.2.2. Divulgação dos resultados alcançados no atendimento das necessidades públicas a que se destina a repartição.
- 4.1.2.3. Inclusão, nos currículos de treinamento, conforme o nível de cada turma, de matérias como Teoria Geral do Estado, Direito Administrativo, Relações Humanas, Relações Públicas, Administração de Pessoal e de Material, e outras que, sugeridas nos questionários de pesquisa social, mostrarem-se compatíveis com a formação, aperfeiçoamento e ajustamento do funcionalismo.
- Em princípio, o conhecimento ao menos superficial

cial de tais assuntos constitui pré-requisito do servidor público e são exigidos em vários concursos e provas de seleção; mas sabemos que os funcionários concursados representam percentagem mínima no total de componentes da classe; além disso, essas matérias evoluem através do tempo, devendo estar sujeitas a recapitulações e a atualização periódica.

- 4.1.2.4. Manutenção de um serviço de informações, orientação ou mesmo encaminhamento, em casos mais difíceis, de papéis relativos à vida profissional do funcionário, principalmente no que concerne à assistência social a que tem direito.
- 4.1.2.5. Manutenção de um trabalho de assistência direta, em caso de doença grave ou prolongada, que atinja a pessoa do funcionário ou membro de sua família.
- 4.1.2.6. Manutenção de um corpo de auxiliares, nos vários setores da repartição, que transmita ao setor de Relações Públicas os informes que interessam às suas atividades, a propósito dos itens anteriores. Por definição, tal tarefa compete ao chefe, dada a sua característica de coordenação, mas poderá ser delegada, se assim o aconselharem as circunstâncias.

- 4.1.2.7. Formação e manutenção de biblioteca especializada, de maior ou menor porte, para consulta e empréstimo de livros e publicações ao funcionalismo.
- 4.1.2.8. Encaminhamento, aos setores competentes, de sugestões ou queixas manifestadas pelo público ou pelo funcionalismo.
- 4.1.2.9. Criação de incentivos como prêmios, reconhecimento público para os bons elementos, concursos de monografias ou de artigos para divulgação dos objetivos sociais da repartição.

4.1.3. Relações Públicas Externas

Atividades Indicadas:

- 4.1.3.1. Divulgação pela imprensa e outros meios de comunicação, das finalidades da repartição, projetos, alterações, avisos de interesse geral, recomendações e artigos instrutivos.
- A publicidade do serviço público exige especial diplomacia, pois há de combinar discrição e poder persuasivo, interditos que lhe são os recursos habituais ao sensacionalismo comercial.
- 4.1.3.2. Informações ao público, por meio de roteiros, gráficos, regulamentos e atendentes treinados.
- 4.1.3.3. Cuidados com o ambiente físico, de modo a propor-

cionar conforto ao público e funcionalidade no atendimento, procurando-se, na medida do possível, aproximar as atividades afins, de acordo com o fluxograma.

- 4.1.3.4. Correspondência social com a clientela, recolhimento de sugestões, queixas e atendimento de reclamações.
- 4.1.3.5. Contato com universidades e escolas de administração, no país e no estrangeiro, para estabelecimento de convênios que possibilitem intercâmbio sob forma de estágios, treinamento e orientação entre funcionários, professores e alunos.

Os trabalhos de pesquisa contribuirão substancialmente para o estudo e formulação de planos adequados a um trabalho dinâmico de Relações Públicas Internas e Externas, sob um regime de constante renovação e aperfeiçoamento.

4.2. Trabalhos de pesquisa social

4.2.1 Objetivo: Fornecer dados suficientes, concretos e acessíveis que, refletindo a realidade global ou regional, sirvam de base a normas, regulamentos, estudos administrativos, sociológicos e históricos de nossa burocracia; que orientem o treinamento do funcionalismo; que concorram para a avaliação dos resultados alcançados e para o estabelecimento de reformulações, adaptações regionais, estatísticas etc.

4.2.2. Atividades indicadas para alcançar o objetivo acima:

- 4.2.2.1. Pesquisas de opinião, junto ao público, através de questionários, entrevistas, recolhimento de sugestões a propósito, entre outros, dos seguintes tópicos:
 Objetivos do serviço público em geral ou da unidade administrativa; sua supervisão, organização e funcionamento;
 Aspirações da coletividade quanto ao serviço público ou à unidade administrativa;
 ambiente físico e social, atendimento etc.
- 4.2.2.2. Pesquisas internas, visando as chefias do funcionalismo civil da União, por meio de questionários que informem sobre os fatores influentes na produtividade do trabalho, a saber:
 quantidade global de servidores;
 quantidade de servidores em cada unidade administrativa;
 nível de instrução;
 movimentação do pessoal: exonerações, aposentadorias, admissões, contratações, possibilidades de redistribuição;
 produtividade;
 potencialidade em recursos humanos;
 necessidades quanto a treinamento.
- 4.2.2.3. Pesquisas periódicas de opinião, dirigidas a todo o funcionalismo, visando as áreas tradicionais: objeti-

- vos da unidade administrativa, ambiente físico e social, saúde física e mental, salário, supervisão, natureza do trabalho.
- 4.2.2.4. Pesquisas adicionais, visando a apurar os resultados obtidos pela racionalização e pelo treinamento. Podem estas pesquisas muitas vezes ser dispensadas, caso se faça uma análise minuciosa das precedentes, em particular se for respeitada a sua periodicidade, que revelará a evolução obtida com as providências já concretizadas, bem como as correções e aperfeiçoamentos que se devem planejar.
- 4.2.3. *Metodologia:*
- 4.2.3.1. Elaboração de questionários, tendo em vista a finalidade a que se destinam, conforme exposto nos itens anteriores. Planejamento das entrevistas.
- 4.2.3.2. Remessa desses questionários, acompanhados das respectivas instruções para a distribuição e o correto preenchimento. Realização das entrevistas e anotação dos dados colhidos.
- 4.2.3.3. Apuração e análise dos questionários devolvidos (ou) das informações obtidas nas entrevistas.
- 4.2.3.4. Elaboração de relatório geral, noticiando sobre os dados aritméticos e estatísticos que forem apura-

- dos e sobre as sugestões mais numerosas.
- 4.2.3.5. Elaboração de relatórios parciais, aos setores competentes, notificando-os sobre os dados específicos que lhes digam respeito e pormenorizando os informes e sugestões de maior importância.
- 4.2.3.6. Elaboração de normas, quando cabíveis e (ou) solicitadas.
- 4.2.3.7. Renovação periódica dos itens anteriores.
- 4.2.3.8. Estudos comparativos das pesquisas realizadas.
- 4.2.3.9. Coleta de dados afins, em órgãos congêneres das empresas particulares, nacionais e estrangeiras, e do serviço público estrangeiro.
- 4.2.3.10. Conclusões para consulta, publicação, elaboração de normas, alternativas e estudos em alto nível.
- 4.3.1.2. Facilitar a concretização dos preceitos da reforma administrativa, no que respeita à descentralização e delegação.
- 4.3.1.3. Contribuir para a auto-realização profissional do funcionário, aperfeiçoando suas aptidões e conhecimentos necessários ao trabalho e à convivência harmoniosa com seus superiores e colegas.
- 4.3.1.4. Suprir as necessidades, em matéria de aperfeiçoamento, verificadas pela análise das pesquisas sociais.
- 4.3.1.5. Complementar a racionalização do trabalho.
- 4.3.2. *Providências para a implantação do treinamento interno centralizado.*
- 4.3.2.1. Seleção, mediante exame do cadastramento mais recente, de pessoal capacitado para as atividades docentes e técnicas do treinamento. Manutenção de um cadastro atualizado, dos recursos humanos disponíveis para implantação e ampliação dessas atividades.

Como treinamento interno entenda-se o empreendimento no âmbito do serviço público, e que pode ser centralizado em setores que se organizem para esse fim e (ou) descentralizado, isto é, que se realize simultaneamente com o trabalho do funcionário e no próprio local onde ele esteja prestando serviços.

4.3.1. *Objetivos:*

- 4.3.1.1. Concorrer para que o serviço público realize suas finalidades, no que depen-

der do bom desempenho do funcionalismo;

4.3.1.2. Facilitar a concretização dos preceitos da reforma administrativa, no que respeita à descentralização e delegação.

4.3.1.3. Contribuir para a auto-realização profissional do funcionário, aperfeiçoando suas aptidões e conhecimentos necessários ao trabalho e à convivência harmoniosa com seus superiores e colegas.

4.3.1.4. Suprir as necessidades, em matéria de aperfeiçoamento, verificadas pela análise das pesquisas sociais.

4.3.1.5. Complementar a racionalização do trabalho.

4.3.2. *Providências para a implantação do treinamento interno centralizado.*

4.3.2.1. Seleção, mediante exame do cadastramento mais recente, de pessoal capacitado para as atividades docentes e técnicas do treinamento. Manutenção de um cadastro atualizado, dos recursos humanos disponíveis para implantação e ampliação dessas atividades.

Ao ensejo desta seleção, pode-se acrescentar, aos dados do cadastramento, os resultados de testes psicológicos que comprovem as aptidões desse pessoal para tais atividades.

4.3.2.2. Reuniões, mesas-redondas e seminários congregando os organizadores e o pessoal selecionado, para entenderem-se quanto à filosofia do treinamento, seus objetivos e princípios.

4.3.2.3. Cursos periódicos de aperfeiçoamento para esses professores e técnicos, alternando-se com o treinamento externo ou substituindo-o.

O currículo deverá basear-se no exame dos questionários preenchidos pelos alunos, a respeito da atuação dos professores, e nas necessidades apuradas nas pesquisas sociais.

4.3.2.4. Preparação do ambiente físico, elaboração de planos de aula, apostilas, questionários, audiovisual.

4.3.2.5. Organização dos cursos: estabelecimento das matérias que devem compor cada currículo, confecção de cronogramas, horários e avisos — internos e para publicação na imprensa.

4.3.2.6. Divulgação sobre o funcionamento do(s) curso(s).

4.3.2.7. Seleção e convocação do pessoal discente, segundo as necessidades apuradas na análise da pesquisa, se a inscrição for compulsória; matrícula do pessoal discente aceito, se a inscrição for voluntária.

4.3.2.8. Funcionamento do(s) curso(s), compreendendo:
— controle da freqüência

dos participantes, docentes e discentes;

— assistência ao corpo discente;

— assistência didática aos professores;

— controle do aproveitamento imediato, auferido pelos alunos;

— remessa, ao órgão central normativo, ou à autoridade competente, do relatório sobre o(s) curso(s).

— registro e arquivo das anotações necessárias à documentação e arquivo do setor de treinamento;

— remessa de apostilas, publicações e notícias atualizadas aos participantes, a título de "reciclagem".

4.3.2.9. Organização de cursos por correspondência, também baseados nas necessidades apuradas na análise da pesquisa social. A organização de tais cursos compreende:

— elaboração e impressão das lições e respectivos exercícios;

— divulgação sobre o início do curso e seu regulamento;

— recolhimento das inscrições;

— Organização de quadros para controle da remessa das lições;

— Elaboração de material acessório, para usar-se

- como suplemento das lições, quando o participante revelar dificuldades em resolver os exercícios; como as lições por correspondência são padronizadas, deve-se acentuar a orientação individual, ao corrigir-se os exercícios, para que o curso atenda às necessidades de cada um.
- Elaboração de um questionário a ser preenchido pelo participante, no final do curso, dando a sua impressão sobre as lições, a eficiência dos métodos adotados, tópicos que julgou mais bem explicados e os que lhe pareceram mais difíceis, interesse despertado etc.
 - A apuração desse questionário final orientará os agentes do treinamento na elaboração de outros cursos da mesma modalidade e também na organização do material mencionado no tópico a seguir:
 - Elaboração de material para atualização, que se deverá remeter periodicamente aos participantes, depois de terminado o curso por correspondência.
- 4.3.3. Treinamento interno descentralizado**
- Objetivos:**
- 4.3.3.1. Contribuir para a eficácia das medidas que visam à racionalização e simplificação do trabalho.
- 4.3.3.2. Facilitar a implantação do rodízio, nas tarefas operacionais peculiares a cada setor.
- 4.3.3.3. Complementar os conceitos examinados pela chefia, nos cursos e seminários do treinamento centralizado.
- 4.3.4. Metodologia:**
- 4.3.4.1. Incluir aulas de Organização e Métodos nos cursos de treinamento centralizado, predispondo os chefes para colaborar com os especialistas nas atividades de racionalização que se programarem para cada setor, e tornando-os aptos a tomar as iniciativas que estiverem a seu alcance, nesse particular.
- 4.3.4.2. Realizar trabalhos de racionalização no ambiente físico, por meio de exame da planta baixa, fluxograma, organograma, quadro de distribuição de tarefas etc.
- 4.3.4.3. Padronizar os impressos, conforme indicações do órgão normativo.
- 4.3.4.4. Instituir reuniões com o pessoal subordinado, a fim de discutir o planejamento e a organização de cada setor, possibilitando a ampliação de tarefas, o rodízio e a harmonia nas relações humanas.

4.3.4.5. Estimular a colaboração de universitários, para que realizem as tarefas acima, nas áreas onde houver falta de especialistas capacitados.

4.3.4.6. Manter contato com o treinamento centralizado, para troca de idéias, obtenção de material auxiliar, fontes de consulta e de colaboração etc:

4.3.5. *Instrumentos auxiliares para o treinamento interno descentralizado*

4.3.5.1. Manuais de funções e roteiros de trabalho, elaborados pelo órgão normativo e (ou) pelo treinamento centralizado, com a colaboração das chefias respectivas.

4.3.5.2. Livretos, de preferência obedecendo ao método da Instrução Programada, sobre as matérias indispensáveis e comuns a todos os setores:

Relações Públicas
Organizações e Métodos
Administração de Material
Liderança
Delegação
Comunicações administrativas.

Processo decisório e outros, cuja elaboração se inspire nos resultados da pesquisa social.

4.3.6. TREINAMENTO EXTERNO

Será realizado por meio de convênios, ajustes e contratos com entida-

des especializadas, no Brasil e no estrangeiro.

Objetivos:

4.3.6.1. Aperfeiçoar e ampliar, em áreas específicas, a mão-de-obra qualificada do serviço público;

4.3.6.2. Provê-lo de pessoal informado sobre as técnicas modernas de trabalho e capaz de adaptá-las a ambientes diversos de nosso território;

4.3.6.3. Preparar pessoal categorizado para cargos e funções superiores, que exijam conhecimentos múltiplos e aprofundados.

4.3.7. Metodologia

4.3.7.1. O órgão central normativo ou, por delegação, as unidades administrativas manterão permanente contato com universidades nacionais e estrangeiras, examinando os seus programas, de modo a selecionar os cursos que interessem aos objetivos e à realidade nacional.

4.3.7.2. O mesmo órgão normativo dará notícias às unidades administrativas, a fim de que os interessados se candidatem, preenchendo as formalidades de remessa do "curriculum" atualizado e demais comprovantes necessários à sua inscrição.

4.3.7.3. Far-se-á o exame do cadastramento mais recente, a fim de avaliar as possibili-

dades dos candidatos que se apresentarem.

4.3.7.4. Aprovado o candidato, o órgão normativo será informado sobre o aproveitamento do bolsista, ficando ele obrigado à reposição das despesas no caso em que sua atuação deixe a desejar.

4.3.7.5. Ao terminar o curso, ficará o bolsista sujeito a prestar serviços coerentes com a capacitação adquirida, "sine pecunia", até que seu trabalho corresponda ao valor da bolsa que recebeu. E seu enquadramento nas tabelas do funcionalismo civil se fará conforme as disponibilidades orçamentárias, levando-se em conta o mérito do serviço prestado na fase antecedente e a capacidade que demonstrou para exercer as funções em que foi testado.

—o—

Quem perseverar na leitura até aqui, com toda razão há de objetar a estas sugestões com o argumento soberano, que constitui o empecilho por excelência para as boas intenções que a nação em peso alimenta: e a verba?

A implantação do Orçamento-Programa, apesar de todos os obstáculos que enfrenta, é por si um recurso educativo, forçando o estabelecimento de prioridades e o controle de gastos, até há pouco deixado em descuido por

muitos. O próprio Ministro da Educação declarou publicamente que o problema de sua unidade residia muito mais na distribuição do que na falta de verbas. E assim deve acontecer em muitos outros setores, se não em todos.

O povo se vem conscientizando de tal forma, que recursos demagógicos ligados a aumento de salários já são devidamente interpretados pela maioria. A redistribuição do pessoal, o aproveitamento de sua potencialidade, afastados os entraves políticos, como primeiro passo, cobrirá as despesas iniciais. Um controle rigoroso, como o que já se iniciou, para a arrecadação de tributos federais, estaduais e municipais, abre boas perspectivas para a receita.

Seria ousado, talvez, advogar prioridade para um plano dispendioso de desenvolvimento de pessoal, sabendo, como sabemos, de todos os problemas que a administração pública enfrenta, atualmente. Existe motivação para se desenvolverem as iniciativas já empreendidas; existe cooperação da parte mais esclarecida da empresa particular. Indiscutível, parece, seria enfatizar a prioridade para as medidas de controle na arrecadação de tributos. Só isso representaria solução para muitos dos nossos problemas econômicos: uma questão de disciplina, de educação, de patriotismo bem compreendido, consubstanciado em fatos, não em palavras.

A empresa é árdua, tem até seus matizes quixotescos. Mas nela não deixarão de colaborar os que, como

o grande mestre da universidade de Salamanca, Dom Miguel de Unamuno, acharem que "é melhor criar asas, de tanto perseguir cem pássaros voando, do que manter-se preso à terra, com um único pássaro na mão." Ele nos afirma que o esforço será recompensado: as asas crescerão, para nos conduzir cada vez mais alto.

5 — ANEXOS

Notas bibliográficas

5.1. "... A regra, durante três séculos, teria de ser, como foi, o desequilíbrio emocional, a desarmonia interior, a insegurança, a instabilidade, corações curtidos de ressentimento, o marginalismo, a preguiça, a tristeza, vagos desejos de retorno a idades infantis, a procura do pai, um pai ideal, "o pai dos pobres", a revolta contra o pai verdadeiro, as fixações maternas, o desajustamento social generalizado e todas as particularidades que, sendo comuns às neuroses e aos estados pré-neuróticos em geral, etnólogos e antropólogos do tipo Gobineau e Chamberlain averbavam como atributos hereditários inerentes a mulatos e mestiços. (Vianna Moog, Bandeirantes e Pioneiros, pág. 180. Editora Civilização Brasileira).

5.2. "No entanto, a burocracia não era orientada para um programa e assim gerou um conjunto de atitudes formalísticas que já foram muito comentadas como o *estado cartorial*. O favoritismo político era a base para a admissão de pessoal e o papelório o principal produto do sistema. O papelório não somente fornecia trabalho para ocupar os novos burocratas mas, pela dele-

gação do poder de aprovação a vários funcionários, permitia a coleta de rendas extralegais para o regime, em troca de processamento rápido da interminável papelada." (Robert T. Da-land, Estratégia e Estilo do Planejamento Brasileiro, pág. 14, Editora Li- dador, 1969).

5.3. "Não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade, formados por tal ambiente, compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público. Assim, eles se caracterizam justamente pelo que separa o funcionário "patrimonial" do puro burocrata conforme a definição de Max Weber. Para o funcionário "patrimonial", a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que dele auferem, relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalecem a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos.

A escolha dos homens que irão exercer funções públicas faz-se de acordo com a confiança pessoal que mereçam os candidatos, e muito menos de acordo com suas capacidades próprias. Falta a tudo a ordenação im-pessoal, que caracteriza a vida no Estado burocrático." (Sérgio Buarque de Holanda, Raízes do Brasil, pág. 106 — Editora José Olympio, 1969, 5.ª edição).

5.4. "O autor foi informado por um antigo membro de gabinete, com gran-

de experiência no governo, que um dos maiores obstáculos à eficácia administrativa é a rapidez com que os indivíduos passam pelos altos postos, mesmo sendo bem qualificados. Segundo ele, surge o problema pelo fato de as diretrizes e padrões comportamentais de um novo administrador serem, quase sempre, tão diversas das de seu antecessor, que é necessária a reformulação de todo o órgão quando da posse de cada novo dirigente. Parece constituir norma geral no comportamento administrativo brasileiro esta diferença radical de modos de agir entre os dirigentes antigos e novos". (Robert T. Daland, *A Administração Pública como uma Ciência Política no Contexto Brasileiro*, Revista de Administração Pública, vol. 3, n.º 2, 2.º semestre 1969).

5.5. "São notórias as dificuldades não só dos homens de negócio brasileiros como dos estrangeiros em obter serviços de rotina de órgãos governamentais, como a Alfândega e os Correios: A corrupção é um tema frequente na administração brasileira, se pudermos usar o termo no seu contexto anglo-saxônico. Já foram publicadas denúncias sombrias no Brasil, principalmente com referência às administrações Vargas, Kubitschek e Goulart. Nos baixos escalões da hierarquia administrativa, a prevalência de propinas e comissões gerou a instituição do despachante — um homem de negócios cujo trabalho é encontrar o caminho mais curto através da burocracia administrativa pelo emprego judicioso do dinheiro, influência ou favores. O uso do despachante é tão gene-

ralizado que as agências governamentais o empregam ao lidarem com outras agências do Governo." (Robert T. Daland, *Estratégia e Estilo do Planejamento Brasileiro*, pág. 120).

5.6. "Uma das tentativas conclusivas com os dados presentemente em mãos é a de que a maioria esmagadora dos administradores brasileiros, situados nos dois níveis hierárquicos superiores, acreditam ser o baixo nível técnico do pessoal administrativo em geral um dos maiores impedimentos a uma atuação administrativa eficaz.

Estas opiniões, em termos de indicadores de treinamento e experiência prática em campos específicos, estão sujeitas à verificação, se comparadas com os relativamente poucos locais onde este impedimento não é identificado como importante. Além disso, numa das observações surpreendentes que podem ser feitas com base nestes dados é o número significativo dos altos escalões que não chegaram sequer a terminar o curso primário. Não se pode esperar uma execução da agenda (programa) superior ao nível dos instrumentos disponíveis para a sua implementação. É possível que a reforma administrativa venha a ser dirigida mais às atitudes e ao preparo técnico dos administradores do que apenas às questões relativas à alocação de funções, delegação da autoridade ou simplificação de rotinas. Não que estas três sejam pouco significativas, mas porque, dentro das prioridades na atuação do sistema, a ênfase deve recuar no aperfeiçoamento admi-

nistrativo." (Robert T. Daland, *A Administração Pública como uma Ciência Política no Contexto Brasileiro*).

5.7. "De qualquer modo, ainda no vício do bacharelismo ostenta-se também nossa tendência para exaltar acima de tudo a personalidade individual como valor próprio, superior às contingências. A dignidade e importância que confere o título de doutor permitem ao indivíduo atravessar a existência com discreta compostura e, em alguns casos, podem libertá-lo da necessidade de uma caça incessante aos bens materiais, que subjuga e humilha a personalidade. Se nos dias atuais o nosso ambiente social já não permite que essa situação privilegiada se mantenha cabalmente e se o prestígio do bacharel é sobretudo uma reminiscência de condições de vida material que já não se reproduzem de modo pleno, o certo é que a maioria, entre nós, ainda parece pensar nesse particular pouco diversamente dos nossos avós. O que importa salientar aqui é que a origem da sedução exercida pelas carreiras liberais vincula-se estreitamente ao nosso apelo quase exclusivo aos valores da personalidade. Daí, também, o fato de essa sedução sobreviver em um ambiente de vida material que já a comporta dificilmente. Não é outro, aliás, o motivo da ânsia pelos meios de vida definitivos, que dão segurança e estabilidade, exigindo, ao mesmo tempo, um mínimo de esforço pessoal, de aplicação e sujeição da personalidade, como sucede tão frequentemente com certos empregos públicos (Sérgio Buarque de Holanda, *Raízes do Brasil*).

5.8. "É necessário o maior cuidado na seleção de servidores a serem submetidos a treinamento externo. Existe o mesmo perigo nos programas de treinamento interno: se o elemento para este destacado não possuir o potencial ou não tiver a atitude adequada, haverá desperdício dos recursos financeiros." (Felix Nigro, *A Administração de Pessoal no Serviço Público*, pág. 312 — Fundação Getúlio Vargas, 1966).

5.9. "Também, como já observamos, o programa de treinamento não pode resolver erros graves do processo de seleção. Se o ocupante de um posto de supervisão é, basicamente, inadequado para tais responsabilidades, suas tensões e receios aumentarão naturalmente quando propuserem treinamento para seus subordinados." (op. cit., pág. 316).

5.10. "Algumas vezes, a avaliação é feita cedo demais e a administração cancela o programa, convencida de que nada de útil será conseguido. Não se pode, particularmente em setores como o de treinamento em supervisão, esperar que os treinados apliquem imediatamente tudo que aprenderam. Nem se pode imaginar que os conhecimentos e técnicas recentemente adquiridos se tornem patentes aos seus companheiros de trabalho. Deve haver um período razoável de espera, até que se possa chegar a conclusões definitivas.

Allás, como observa Buchanan, numa das citações acima, é possível que a própria administração seja culpada de não permitir aos treinados aplicar o

que aprenderam. Na verdade, não é raro certas autoridades superiores aprovarem programas de treinamento, sem conhecerem muito sobre o seu conteúdo e continuarem, depois, as mesmas políticas que impossibilitam o treinado de modificar seja o que for". (op. cit., pág. 365).

5.11. "O centro do problema não parece estar nos perigos ao bom funcionamento do regime democrático, mas na assincronia entre o desenvolvimento da classe política e as exigências de racionalidade que a ordem econômica impõe. A classe política não se está preparando para a gerência da moderna sociedade industrial; há indiscutível assimetria entre o grau de adequação do preparo da classe política e sua constelação de interesses empíricos, com as exigências do processo de desenvolvimento." (Nelson Mello e Souza, *Tecnocracia e Nacionalismo*, Revista da Administração Pública, 2.º semestre 1967).

5.12. "Estima-se que nos anos 60 a população brasileira tenha aumentado de 34%, ou 3% em média, ao ano.

No limiar da época de 70, o Brasil tem uma população de cerca de 91 milhões de habitantes, sendo o país mais populoso da América Latina (1/3 do total da região e 8.º do mundo).

Assim, o ônus demográfico permanece elevado, em torno de 80 crianças ou velhos para cada 100 pessoas em idade economicamente ativa, em comparação com os Estados Unidos, por exemplo, onde a proporção é de cerca de 39 x 100." (Conjuntura Econômica,

vol. 24, n.º 1, 1970 — Fundação Getúlio Vargas).

"O perfil educacional da força de trabalho brasileira (Censo Demográfico de 1960) indica que apenas 9 em cada 1.000 habitantes ativos possuem educação superior completa, 27 o nível médio, 162 o primário e 802 não possuem sequer o primário completo ou qualquer outro tipo de escolarização formal." (Frederico Machado de Amorim, *Educação e Desenvolvimento — Revista de Administração Pública* n.º 4, 2.º semestre, 1968).

5.13. "O esforço de reorganização do sistema nacional de educação não deverá impedir nem se sobrepor a uma ação imediata, no sentido da recuperação e treinamento daqueles que já fazem parte da força de trabalho, e que possam ter a sua capacidade produtiva ampliada a curto prazo.

Não só os recursos do SENAI e SENAC devem ser utilizados a plena capacidade como novas formas de treinamento exigem consideração imediata.

De especial importância, para o Governo, é o remanejamento do seu quadro de pessoal. No contexto de um programa de crescimento econômico acelerado, os excedentes de pessoal que oneram a administração pública, suas autarquias e sociedades de economia mista podem ser, em poucos anos, proveitosamente reabsorvidos. De um lado, e a par do excesso global, verifica-se insuficiência de pessoal, em algumas entidades e categorias profissionais. De outro, a expan-

são de determinados serviços e empresas do Governo deverá demandar um acréscimo de força de trabalho que poderá ser recrutado, na sua maior parte, no âmbito do próprio Governo. Isso só será viável, no entanto, se for organizada uma entidade capaz de levantar e analisar essa força de trabalho e promover o seu treinamento, visando recuperar, transferir e relocar o seu pessoal.

Um tal programa, feito em colaboração com as entidades de ensino existentes, exigiria o afastamento dos servidores do trabalho pelo prazo necessário ao seu treinamento ou aperfeiçoamento em regime de dedicação integral ao estudo. O custo do programa não seria elevado, apesar de envolver problemas variados de dezenas de milhares de pessoas de idades e profissões diversas, pois que os beneficiados já se encontram na folha de pagamento do Governo ou de órgãos a ele subordinados.

O sucesso do programa se faria sentir tanto no aspecto da plena utilização da capacidade de trabalho existente como na maior eficiência dos serviços pela elevação do nível cultural e profissional do pessoal". (Antônio Dias Leite, "Caminhos do Desenvolvimento", pág. 86, Zahar Editores).

5.14. "Em quase todos os países que já iniciaram seu desenvolvimento, podem-se encontrar pessoas altamente treinadas em cargos não condizentes com seu preparo, em razão da maior carência de elementos especializados em nível médio. Assim, da

mesma forma que no caso de capitais, a utilização adequada do "investimento" em potencial humano de alto nível pode ser tão importante quanto seu índice de formação". (Recursos Humanos para o Desenvolvimento, coleção de vários autores. Fundação Getúlio Vargas, 1965).

5.15. "O Governo Federal não apresenta em nenhuma base estatística sólida suas atuais políticas de administração de pessoal. Já que os problemas decorrem dos conflitos de opinião em torno daquilo que constitui o significado real de uma política, bem como no que toca à liberdade de ação que se deveria admitir nos esforços desenvolvidos para pô-la em prática, parece que se torna imprescindível o estabelecimento de uma base firme, seja fundada em termos estatísticos, seja em outro tipo de evidência igualmente válida". (Hugh Taylor, Pesquisa — "Revista do Serviço Público", vol. 97, n.º 4, outubro a dezembro 1965).

Bibliografia

- AMORIM, Frederico Machado de — Educação e Desenvolvimento, Revista de Administração Pública n.º 4, 2.º semestre, 1968.
- ARGYRIS, Chrys — Personalidade e Organização, Editora Renes Ltda. e USAID, 1968.
- DALAND, Robert T. — Estratégia e Estilo do Planejamento Brasileiro, Editora Lidor, 1969.
- DALAND, Robert T. — A Administração Pública como uma Ciência Política no Contexto Brasileiro, Revis-

- ta de Adm. Pública, vol. 3, n.º 2, 2.º semestre 1969.
- DIVERSOS** — Recursos Humanos para o Desenvolvimento, Fundação Getúlio Vargas, 1965.
- DIVERSOS** — Produtividade Empresarial — Relatório de Gerência n.º 12 — Management Center do Brasil, 1965.
- ESCOLA INTERAMERICANA DE ADM. PÚBLICA** — Critérios e Metodologia de Treinamento de Executivos, Revista de Adm. Pública, FGV, 1.º semestre 1969.
- ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA** — Apostilas para os Ciclos de Conferências sobre Segurança Nacional e Desenvolvimento, da ADESG (Associação dos Diplomados da Escola Superior de Guerra).
- ETZIONI, Amitai** — Organizações Modernas, Livraria Pioneira Editora, 1967.
- FARIA, A. Nogueira de** — Organização de Empresas, Distribuidora Record, 1968.
- FREYRE, Gilberto** — Casa Grande e Senzala, Editora José Olympio.
- FREYRE, Gilberto** — Sobrados e Mocambos, Editora José Olympio.
- FREYRE, Gilberto** — Ordem e Progresso, Editora José Olympio.
- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS** — Conjuntura Econômica, vol. 24, n.º 1, 1970.
- GALBRAITH, John Kenneth** — O Novo Estado Industrial, Editora Civilização Brasileira, 1968.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de** — Raízes do Brasil, Editora José Olympio, 1969.
- HYMAN, Herbert** — Planejamento e Análise da Pesquisa — princípios, casos e processos. Editora Lidor, 1967.
- KATZ, Samuel M.** — A Educação de Administradores para o Desenvolvimento, Revista de Adm. Pública, FGV, 1.º semestre, 1969.
- MELLO E SOUZA, Nélson** — Tecnocracia e Nacionalismo, Revista de Administração Pública, 2.º semestre 1967.
- LEITE, Antônio Dias** — Caminhos do Desenvolvimento, Zahar Editores.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA** — Treinamento de Mão-de-Obra para a Secretaria da Receita Federal — dez./68.
- MOOG, Vianna** — Bandeirantes e Pioneiros, Editora Civilização Brasileira.
- NASCIMENTO, Kleber T.** — Reflexões sobre a Estratégia da Reforma Administrativa — A Experiência Federal Brasileira — Revista de Administração Pública, n.º 2, 2.º semestre 1967 — FGV.
- NIGRO, Felix** — A Administração de Pessoal no Serviço Público, FGV, 1966.
- PINTO, Aluizio Loureiro** — A Institucionalização Organizacional como Estratégia do Desenvolvimento, Revista de Adm. Pública, FGV, 1.º semestre, 1969.
- PLATT, Washington** — A Produção de Informações Estratégicas, Livraria Agir Editora, 1967.
- SHERMAN, Harvey** — A Motivação do Funcionário Público — A Experiência Norte-Americana — FGV, 1961.
- SIMON, Herbert** — Comportamento Administrativo, Fundação Getúlio Vargas.
- TAYLOR, Hugh** — Pesquisa: chave do problema de pessoal — Revista do Serviço Público, vol. 97, n.º 4, outubro a dezembro, 1965.

- WAHLRICH, Beatriz M. de Souza — Administração de Pessoal — Princípios e Técnicas, FGV, 1964.

WALDO, Dwight — Problemas e Aspectos da Administração Pública — Livraria Pioneira Editora, 1966.

BALCÃO, Yolanda Ferreira e CORDEIRO, Laerte Leite — O Comportamento Humano na Empresa, FGV, 1967.

JAMESON, Samuel H. — Administração de Arquivos e Documentação, FGV, 1964.

LEHRER, Robert — Simplificação do Trabalho — IBRASA (Instituição Brasileira de Difusão Cultural S.A.), 1957.

NÃO PODE SAIR DA
BIBLIOTECA

BIBLIOTECA DO DASP
DOAÇÃO DE: EDITOR
22-11-93
DATA

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.

DASP