

**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).

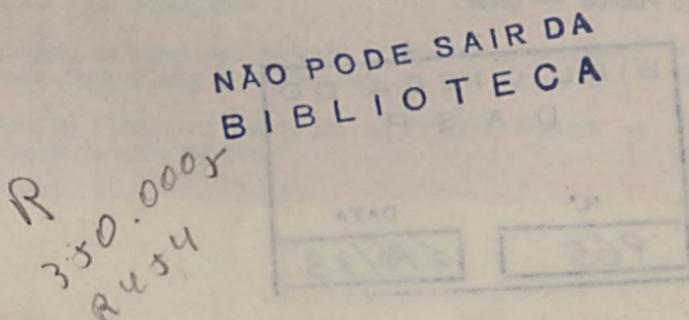
1. Administração pública — Periódicos. I. Brasil —  
DASP, ed. II. Título.

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





# REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO



R. Serv. Públ.	Brasília	v. 108	n. 1	p. 1 - 199	Jan./abr. 1973
----------------	----------	--------	------	------------	----------------

REVISTA  
DO  
SERVIÇO  
PÚBLICO

**Redação e  
Administração:**

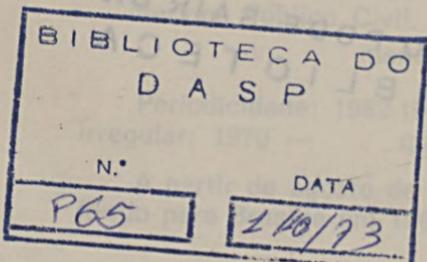
Edifício-Sede do DASP  
Bloco 7 — 5.º andar  
Tel.: 24-2305  
— Ramais 66 e 110 — Brasília  
70 000 — Distrito Federal



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

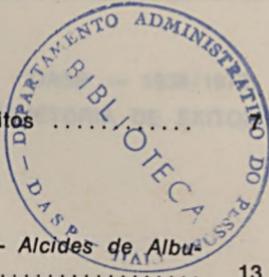


Toda a correspondência deve  
ser dirigida à "Revista do Ser-  
viço Público" — DASP.



## EDITORIAL

## DASP — 1938/1973: Uma Trajetória de Éxitos



## ARTIGOS

Teoria e Prática da Análise Documental — <i>Alcides de Albuquerque Reis e Silva</i> .....	13
Retrospectiva e Perspectivas da Repressão aos Abusos do Poder Econômico no Brasil — <i>J. G. Piquet Carneiro</i> .....	25
Origem, Evolução e Estado Atual dos Serviços de Documentação no Brasil — <i>Edson Nery da Fonseca</i> .....	37
Delegação de Competência — <i>Clenicio da Silva Duarte</i> .....	53
O Orçamento-Programa no Brasil — <i>J. Teixeira Machado Jr.</i> .....	65

## TRADUÇÕES

Formação de Dirigentes no Serviço Público Federal — <i>Bob L. Wynia</i> .....	111
As Instituições e o Mundo que Ajudaram a Construir — <i>John M. McGwire</i> .....	123

## DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÕES

O Princípio da Integração Aplicado à Reforma Administrativa — <i>João Baptista Magno de Carvalho</i> .....	135
O Servidor Público na Legislação do Primeiro Reinado — <i>Domingos Carvalho da Silva</i> .....	187



**DASP — 1938/1973:  
UMA TRAJETÓRIA DE ÉXITOS****DASP - 1938/1973:  
Uma Trajetória de Éxitos**

Comemora a DASP o 30 de julho vindouro o seu 35.º aniversário. Não poderia a "Revista do Serviço Público" deixar de recordar o Decreto-lei nº 577, de 1938, — a certidão de nascimento de uma instituição que desempenhou a finalidade de promover a disciplinação da Administração Pública.

Instituída, em 1938, no Ministério do Órgão Central do Sistema, iniciando pelo Decreto-lei nº 57.326/70 (DPS), encarregado de implementar uma "Política de Pessoal modernizada e dinâmica", sob o comando direto do Chefe do Negócio.

São 35 anos de leis e virtudes da todo ordenado, — uma trajetória de leis e serviços históricos atrelados ao País no campo da Administração de Pessoal. Ou seja, a estruturação das provostas, dos instrumentos legais e da normatividade técnica e jurídica que constituem as garantias básicas da mais eficiente revolução no Serviço Público.

A partir daquela histórica diploma legal de 1938, evoluio a DASP até atingir a situação atual, caracterizada pela sua reformulação integral em termos de organização estrutural, modernização operacional e dinamização das atividades nos diversos setores de sua proteção — em sentido, a completa renovação técnica e humana da instituição, como órgão de administramento especializado do Presidente da República para "estudo, proposição de diretrizes, orientação, coordenação, supervisão e controlo dos assuntos concernentes à Administração de Pessoal Civil", — conforme dispõe o Decreto nº 56.322/70, — e nos termos das suas atribuições fundamentais pelo recente Decreto nº 71.702, de 19 de março de 1973.



- *Maurício Ribeiro Braga (04/02/61 a 12/10/61)*
- *Antônio Fonseca Pinzel (11/02/61 a 27/05/63)*
- *André Corrêa (28/05/63 a 5/04/66)*
- *Francisco da Cunha Neto (6/04/66 a 5/05/68)*
- *Wagner Estrela Campos (6/05/68 a 26/10/68)*
- *José Maria de Albuquerque Azevedo (27/10/68 a 4/10/69)*
- *Luís Vicente Sallés de Ouro Preto (7/10/69 a 21/03/71)*
- *Baltazar Sáez (22/03/71 a 20/03/73)*

## **DASP - 1938/1973: Uma Trajetória de Éxitos**

Comemora o DASP a 30 de julho vindouro o seu 35.º aniversário. Não poderia a "Revista do Serviço Público" deixar de recordar o Decreto-lei n.º 579, de 1938, — a certidão de nascimento de uma Instituição indissolvelmente vinculada ao processo do desenvolvimento nacional.

Instituição que logrou se transformar no Órgão Central do Sistema, instituído pelo Decreto-lei n.º 67.326/70 (SIPEC), incumbido de implantar uma Política de Pessoal modernizada e dinâmica, sob o comando direto do Chefe da Nação.

São 35 anos de lutas e vicissitudes de toda ordem, — uma trajetória de êxitos e serviços inestimáveis prestados ao País no campo da Administração de Pessoal. Ou seja, o estabelecimento das pré-condições, dos instrumentos legais e da normatividade técnica e jurídica que constituem as preliminares básicas de uma autêntica revolução no Serviço Público.

A partir daquele histórico diploma legal de 1938, evoluiu o DASP até atingir a situação atual, caracterizada pela sua reformulação integral em termos de atualização estrutural, modernização operacional e dinamização das atividades nos diversos setores de sua atuação — em síntese, a completa renovação técnica e humana da Instituição, como Órgão de assessoramento especializado do Presidente da República para ".... estudo, proposição de diretrizes, orientação, coordenação, supervisão e controle dos assuntos concernentes à Administração de Pessoal Civil", — conforme dispõe o Decreto n.º 66.222/70, — e nos parâmetros de uma organização dimensionada em função dessas atribuições fundamentais pelo recente Decreto n.º 71.922, de 15 de março de 1973.

DAESP - 10381873  
sotixÉ eb shoteisT smU  
Os referidos Decretos são marcos que balizam simbolicamente, de 1938 a 1973, o nascimento e a consolidação do DASP, sempre no roteiro da racionalização administrativa, — embasamento e garantia da expansão irreversível da Nação Brasileira.

Justifica-se, destarte, relembrar as personalidades que no decorrer desses anos decisivos dirigiram, com eficiência e probidade, os destinos do DASP, cada qual realizando um elenco de contribuições de características e proporções diversas, todos, porém, profundamente engajados no desempenho das responsabilidades institucionais de valorização do funcionalismo público e permanente aprimoramento da instrumentalidade administrativa do Estado.

Na impossibilidade de resumir, nos limites de um conciso editorial, a atuação individual de cada um, limita-se a "Revista do Serviço Público" a mencioná-los, pela ordem cronológica da respectiva gestão. Trata-se, apenas, de uma simples evocação que pretende ser, todavia, uma homenagem da Revista do DASP aos insígnes brasileiros que o dirigiram até agora:

- LUIZ SIMÕES LOPES, Fundador e Presidente (4/08/38 a 6/11/45)
- Moacyr Ribeiro Briggs (6/11/45 a 12/12/45)
- Abilio Mindelo Baltar (13/12/45 a 4/2/47)
- Mario Bittencourt Sampaio (5/02/47 a 26/12/50)
- Paulo Poppe de Figueiredo (27/12/50 a 8/02/51)
- Arizio de Vianna (9/02/51 a 13/09/54)
- Jair Tovar (14/09/54 a 3/11/55)
- Isnard Garcia de Freitas (24/11/55 a 6/02/56)
- João Guilherme de Aragão (7/02/56 a 25/01/61)

- Moacyr Ribeiro Briggs (24/02/61 a 12/10/61)
- Antonio Fonseca Pimentel (11/12/61 a 27/05/63)
- André Carrazzoni (28/05/63 a 5/04/64)
- Francisco de Carvalho Mello (6/04/64 a 5/05/64)
- Wagner Estelita Campos (6/05/64 a 26/10/64)
- José Maria de Albuquerque Arantes (27/10/64 a 6/10/65)
- Luiz Vicente Belfort de Ouro Preto (7/10/65 a 21/03/67)
- Belmiro Siqueira (23/03/67 a 19/04/69)

Finalmente, no Governo do Presidente Emílio G. Médici, dirige o DASP o Prof. Glauco Lessa de Abreu e Silva, que exercia as funções de Secretário-Executivo da Comissão de Reforma Administrativa do Pessoal Civil (17/04/69).





## TEORIA E PRÁTICA DA ANÁLISE DOCUMENTAL

## RETROSPECTIVA E PERSPECTIVAS DA REPRESSÃO AOS ABUSOS DO PODER ECONÔMICO NO BRASIL

## ORIGEM, EVOLUÇÃO E ESTADO ATUAL DOS SERVIÇOS DE DOCUMENTAÇÃO NO BRASIL

## DELEGACÃO DE COMPETÊNCIA

## O ORÇAMENTO-PROGRAMA NO BRASIL



# Teoria e Prática da Análise Documental

Alcides de Albuquerque Reis e Silva

Técnico de Administração; Adjunto da Secretaria Particular do Presidente da República; Funcionário do Banco do Brasil S.A.

**S U M Á R I O:** I — *Introdução.* Métodos de análise documental. Métodos quantitativos. Aplicação simulada dos métodos quantitativos na área da Administração Pública; II — *Teoria.* Categoria de métodos quantitativos. Semântica quantitativa: pesquisa de estilo. Análise do conteúdo: pesquisa das idéias. Técnicas da análise do conteúdo; III — *Prática.* O universo das mensagens. Metodologia. Categorias de Origem. Categorias de Pessoas. Categorias de Matéria. Categorias de Apreciação. Codificação. Tabulação; IV — *Conclusões.* Resultados qualitativos: quem escreve, de onde escreve, sobre o que escreve, em que posição se coloca em torno das áreas política, psicosocial e econômica. Resultados quantitativos: tabulações avançadas; V — *Bibliografia Especializada.* Allport, Berelson, Boulanger, Duverger, Gottschalk, Lasswell, Leites, Marques de Melo, Schultz, Weingas, White, Wyant.

## I — INTRODUÇÃO

O advento das Ciências da Informação veio inegavelmente estabelecer os pródromos de uma nova técnica que se expande e aperfeiçoa a cada momento, propiciando a adoção de métodos e sistemas tendentes a valorizar a Comunicação nos seus diversos e infindáveis meandros.

No campo da análise documental, poder-se-ia dizer que, na atualidade, um novo instrumento de apreciação do comportamento das massas começa a ser descoberto: a valorização do pronunciamento individual nas mensagens grafadas, que revelam

as aspirações de cada pessoa, mas que são quase sempre consentâneas com os desejos coletivos.

Daí, não mais se relegarem à bolorenta placidez dos arquivos cartas e documentos antes meramente entendidos como simples meios de retransmissão de um recado ou de uma idéia; nem tampouco se classificarem o jornal, o livro e as missivas como apoucados instrumentos de divulgação de temas específicos. Ao contrário, qualquer expressão ou palavra escrita, dirigida a alguém ou a um conjunto de pessoas — por mais elementares que possam parecer —, não raro encerram um vasto manancial passível de investigação e análise, de modo a facultar medidas que respondam ao benefício geral.

Os processos de análise de documentos obedecem a duas primeiras categorias de métodos: **clássicos** e **quantitativos**. Nos métodos clássicos, derivados da crítica literária e da crítica histórica, temos o princípio da **intensividade**, que manda extrair o máximo conteúdo de um único documento. Nos métodos quantitativos, derivados de técnicas aritméticas, vigem as normas da **extensividade**, que determinam a extração da essência basilar de uma série de documentos.

Ambos os métodos não se excluem mutuamente: complementam-se quando o objetivo analítico visa à apreensão integral da mensagem transmitida no documento. Nesse caso, o subjetivismo dos métodos clássicos — decorrentes da interpretação individual — tempera-se à objetividade dos métodos quantitativos, resultantes do julgamento coletivo (equipes integradas) ou da interveniência de ordenadores eletrônicos. As equipes integradas, reunindo uma diversidade de culturas, favorecem a identificação do interrelacionamento dos fenômenos, resultando na visão global de suas causas e efeitos; possibilitam, por isso, um sistema de muito maior eficácia na recuperação de informações que passariam desapercebidos à observação de um único elemento. E os modernos equipamentos de processamento de dados permitem os registros quantitativos em larga escala, tomando por modelo a memória, a atenção e outras funções do homem, com a vantagem da velocidade, em níveis vertiginosos com que o cérebro humano não pode competir. Note-se, contudo, que as grandes conquistas da Cibernética não dispensam a supervisão da mente do pesquisador, porque só esta é capaz de apreciar os aspectos **qualitativos** da informação, selecionando-os com apuro, dentro das necessidades e implicações do momento.

Detenhamo-nos, agora, nos métodos **quantitativos** de análise documental, sob o duplo aspecto teórico e prático, que constituem o objetivo deste artigo. São eles os mais preferidos, na área da Administração Pública, porque favorecem sobremodo a unificação do conjunto de dados, levando à apreciação final, com toda a autenticidade, o somatório dos temas tratados, sem tisná-los com interpretações individuais. Tal sistematologia garante a transmissão, para apreciações **qualitativas**, das informações que fluem espontâneas e que vão muitas vezes completar aquelas que chegam por intermédio dos órgãos técnicos e pelos serviços de inteligência, daí permitindo decisões adequadas e tempestivas.

Desse modo, o resultado da análise global, em termos estatísticos, revela quem escreve, de onde escreve, sobre o que escreve e em que posição se coloca através dos vários canais de comunicação.

## II — Teoria. Categorias de Métodos Quantitativos. Análise do Conteúdo.

São conhecidas duas classes de métodos quantitativos, conforme se relacionem (a) ao estudo do vocabulário, dos modos de expressão, do estilo — caso em que se definem como "semântica quantitativa" — ou (b) se voltem principalmente para o sentido das palavras — caso em que se classificam como "análise do conteúdo".

A semântica quantitativa consiste, essencialmente, em comparar a freqüência das palavras empregadas por certo autor com a freqüência das palavras do vocabulário corrente de seu tempo. A diferença de freqüência, apurada por métodos estatísticos, indicará as características e, no mesmo passo, as peculiaridades ou a lei de formação do estilo do autor. A gramática e a retórica prestam-se admiravelmente ao método. Antes do confronto e do tratamento quantitativo, o texto do autor é decomposto em palavras, segundo as partes da oração ou do discurso: substantivo, artigo, adjetivo, numeral, pronome, verbo, advérbio, preposição, conjunção e interjeição.

A semântica quantitativa foi empregada com sucesso retumbante pelo Padre Busa no restabelecimento das passagens que faltam aos "manuscritos do Mar Morto". Baseado nas re-

gras da periodicidade e da associação de palavras (predominância no emprego das partes da oração e modo de as associar), e auxiliado por computador eletrônico, logrou o jesuíta italiano restabelecer, sem erro, até 5 palavras consecutivas dos períodos, omissas naqueles célebres documentos bíblicos.

A análise do conteúdo — forma esquematizada da semântica quantitativa, de emprego mais fácil e rápido — pesquisa menos o estilo do que as idéias do texto. As unidades de análise não são as palavras (partes do discurso) e, sim, significados, temas, frases, parágrafos, os documentos inteiros; e não requerem necessariamente máquinas eletrônicas: podem ser usados processos artesais.

A técnica de análise do conteúdo é simples. O ponto de partida é a escolha da unidade de análise e a determinação das categorias. Em seguida, procede-se à classificação, de modo tão imenso quanto possível, e, afinal, ao tratamento matemático dos números obtidos: medianas, percentagens, correlações, etc.

As unidades de análise podem ser classificadas em dois grupos: unidades de base gramatical (palavra, frase ou tema e parágrafo) e unidades de base não gramatical (caracteres, espaço, documento inteiro). A unidade de análise do presente estudo é a carta, não obstante sejam cuidadosamente perquiridos os temas.

Exemplos célebres de uso de unidades de análise de base gramatical: estudo, por Lasswell, do paralelismo entre a propaganda nazista e os temas utilizados pelos jornais "Bund", bem como os trabalhos de Berelson e Grazie, mostrando as reações causadas nas rádios de Berlim e Londres pelos discursos de Churchill.

Exemplos do grupo de unidades de análise de base não gramatical serão aduzidos ao ensejo do exame das categorias, a ser sucintamente exposto nas linhas abaixo.

Os principais tipos de categorias gerais que têm sido usados na análise do conteúdo são os de matéria, apreciação, pessoas, atores, origem e forma. Entre as categorias de matéria sugeridas, destacam-se as de Lasswell para a análise dos fenômenos políticos e administrativos: as pessoas (homens políticos); grupos e comunidades (americanos, semitas, partidos, etc.);

as organizações (o Congresso, a Corte Suprema, etc.); a política (guerra, paz, reforma, etc.); as ideologias (democracia, plutocracia, etc.).

Das categorias de forma (modo de tratar o assunto) merecem referências as do estudo de Wyant e Herzog, sobre a correspondência dirigida aos membros do Congresso americano, a saber: ameaças, cumprimentos, críticas, oferecimentos de auxílio.

As categorias de apreciação envolvem a tomada de posição pessoal do signatário, em torno dos valores referidos no documento: aprovação, desaprovação, pessimismo, otimismo, etc. Kaplan e Golsen sugeriram diferentes níveis: atitude fortemente positiva, atitude simplesmente positiva, atitude equilibrada, atitude neutra, etc.

As outras categorias dispensam comentários. O que é importante advertir é que a utilização desta ou daquela categoria geral deve ser acompanhada de verificação ou de teste de fidelidade (independência em relação à personalidade do analista) e de validade (conceitos precisos nas definições). Podem ser formuladas subcategorias adaptadas aos documentos ou às unidades de análise em questão.

### III — Prática da Análise do Conteúdo. Mensagens dirigidas à Administração Pública. Simulação.

As mensagens dirigidas à Administração Pública podem proceder das mais variadas origens e dos mais diferentes signatários e tratar de toda a gama de assuntos em que incide a ação dos poderes públicos.

As categorias de pessoas, entretanto, embora potencialmente infinitas, limitam-se, em síntese, a apenas duas: pessoas físicas e pessoas jurídicas. As regiões geo-econômicas e o exterior também circunscrevem as categorias de origem: Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste, conforme a classificação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, no Brasil.

As categorias de matéria estão automaticamente determinadas, eis que cada missiva deverá ser encaminhada ao Ministério do respectivo assunto, e estes, formando subcategorias, podem ser grupados em áreas ou categorias apropriadas. Tais áreas, de acordo com o Decreto-lei n.º 200, de 25.2.67, com as modificações adaptadas à análise, foram assim resumidas:

## ÁREA POLÍTICA

### Justiça

- Ordem Jurídica
- Segurança Interna
- Administração Penitenciária
- Ministério Público
- Documentação Oficial

### Relações Exteriores

- Política Internacional
- Relações Diplomáticas e Consulares
- Negociações Multilaterais
- Cooperação Internacional

## ÁREA PSICOSSOCIAL

### Saúde

- Política Nacional de Saúde
- Atividades Médicas e Para-Médicas
- Ação Preventiva
- Controle de Drogas, Medicamentos e Alimentos
- Pesquisas Médico-Sanitárias

### Habitação e Urbanismo

- Migrações Internas
- Engenharia Sanitária
- Proteção Contra Secas e Inundações
- Assistência em Calamidades Públicas
- Assistência ao Índio
- Assistência aos Municípios
- Territórios Federais
- Programa Nacional de Habitação

### Educação

- Ensino. Magistério
- Cultura — Letras e Artes
- Desportos
- Patrimônio Histórico, Arqueológico, Científico Cultural e Artístico

## Trabalho e Previdência Social

- Organização Profissional e Sindical
- Mercado de Trabalho
- Política Salarial
- Previdência e Assistência Social
- Política de Imigração
- Ministério Público Junto à Justiça do Trabalho

## ÁREA ECONÔMICA

### Infra-estrutura

- Transportes
- Comunicações
- Minas e Energia
  - Geologia, Recursos Minerais e Energéticos
  - Regime Hidrológico
  - Mineração
  - Indústria do Petróleo
  - Indústria de Energia Elétrica e Eletrônica

### Setores

- Agricultura
  - Agropecuária, Caça, Pesca.
  - Recursos Naturais Renováveis
  - Organização da Vida Rural, Reforma Agrária
  - Meteorologia e Climatologia
  - Vigilância e Defesa Sanitária Animal e Vegetal

### Indústria e Comércio

- Comércio
- Seguros Privados e Capitalização
- Turismo
- Pesquisa e Experimentação Tecnológica
- Propriedade Industrial, Registro do Comércio e Metrologia

### Finanças

#### Planejamento

- Plano Geral de Governo
- Pesquisas Sócio-Econômicas

ÁREA POLÍTICA  
Orçamentação  
Assistência Técnica Internacional  
Estatística e Cartografia  
Organização Administrativa

Fazenda

Moeda e Crédito  
Administração Tributária  
Administração Financeira  
Contabilidade e Auditoria  
Serviços Gerais

Quanto às categorias de apreciação, isto é, quanto aos juízos de valor emitidos pelas pessoas físicas e jurídicas em torno das matérias política, psicossocial ou econômica, acima sumarizadas, tê-mo-las assim resumidas: favorável, desfavorável ou postulante, excetuada a categoria protocolar.

Eis, portanto, as categorias de pessoas, de origem, de matéria e de apreciação, organizadas com auxílio da teoria e bastante caracterizadas para a análise do conteúdo que se deseje. Os testes de fidelidade e de validade desenvolvem-se sem maiores dificuldades, porquanto, no caso (que incide no Plano de Administração Pública), estão suficientemente definidas e determinadas, legal e doutrinariamente, as categorias selecionadas.

A classificação das unidades de análise — basicamente a carta —, dentro daquelas categorias, pode assim ser processada por equipes e mediante operações de codificação, perfuração, separação, quantificação e tabulação.

#### IV — CONCLUSÕES

O resultado de uma análise do conteúdo das mensagens que fossem dirigidas à Administração Pública poderia assumir, em termos percentuais e simulados, a configuração abaixo:

##### Categorias de Pessoas

Físicas .....	67%
Jurídicas .....	33%

### Categorias de Origem

Sudeste	.....	50%
Nordeste	.....	25%
Sul	.....	13%
Centro-Oeste	.....	6%
Exterior	.....	4%
Norte	.....	2%



### Categorias de Matéria

Psicossocial	.....	41%
Trabalho e Previdência Social	.....	25%
Educação	.....	8%
Habitação	.....	5%
Saúde	.....	3%
Política	.....	30%
Justiça	.....	28%
Relações Exteriores	.....	2%
Econômica	.....	29%
Finanças (Fazenda e Planejamento)	.....	16%
Setores	.....	9%
Infra-estrutura	.....	4%

### Categorias de Apreciação

Postulante	.....	54%
Psicossocial	.....	23%
Política	.....	16%
Econômica	.....	15%
Favorável	.....	24%
Psicossocial	.....	10%
Política	.....	7%
Econômica	.....	7%
Desfavorável	.....	22%
Psicossocial	.....	8%
Política	.....	7%
Econômica	.....	7%

Verificar-se-ia, nessa hipótese, que o maior índice de cartas partiria das pessoas físicas e do Sudeste do País. A área psicosocial dominaria o conteúdo do conjunto de mensagens, evidentemente por força das problemáticas do ensino, da habitação, do

salário e da Previdência Social, comuns a todos os países. Ainda sobre as matérias dessa área recairia a maior percentagem de tomada de posição favorável.

O quadro seguinte ofereceria, finalmente, uma visão mais concentrada do resultado geral da simulada análise:

	CATEGORIAS	%
Pessoas	Físicas Jurídicas	67 33
Origem	Sudeste Nordeste Sul Centro-Oeste Exterior Norte	50 25 13 6 4 2
Matéria	Psicossocial Política Econômica	41 30 29
Posição	Postulante Favorável Desfavorável	54 24 22

#### V. BIBLIOGRAFIA ESPECIALIZADA

ALLPORT, G. W., *The use of personal documents in psychological science*, New York, 1942

BERELSON, B., *Content analysis in communication research*, New York, 1952 (obra clássica na análise documental)

BOULANGER, J., *Les allocution radioémissées du président Mendès — France*, Rev. franc. de science polit., 1956, p. 851

DUVERGER, Maurice. *Análise de Documentos*, in Ciência Política, teoria e método, Zahar Editores, Rio, 1962, p. 101 e ss.

- GOTTSCHALK, L., KLUCKHON, C. e ANGEL, R., *The use of personal documents in history, anthropology and sociology*, New York, 1945
- LASSWELL, H. D., *Analysing the content of mass communication: a brief introduction*, Library of Congress, Washington, 1942
- LEITES, N. e de SOLA POOL, I., *On content analysis*, Library of Congress, Washington, 1942
- MARQUES DE MELO, J., *Comunicação Social — Teoria e Pesquisa*, Editora Vozes Limitada, Petrópolis, 1970
- SCHULTZ, W., *Theory and methodology of content analysis*, 1950 (Tese de doutorado)
- WEINGAS, D., *Walter Lipman: a content analysis*, *Public Opinion Quarterly*, 1950, p. 296
- WHITE, R. K., *A Quantitative analysis of Hitler's speeches*, *Psychological Bulletin*, 1942, p. 486
- WYANT, R. e HERZOG, H., *Voting via the Senate Mailbag*, *Public Opinion Quarterly* (Análise da correspondência de um Membro do Congresso Americano).



# Retrospectiva e Perspectivas da Repressão aos Abusos do Poder Econômico no Brasil

J. G. Piquet Carneiro

Advogado e Professor universitário  
(PUC-GB)

**SUMÁRIO:** I — Breve histórico; Abstração *versus* realidade; II — O fracasso da política antitruste no Brasil; 1. Flexibilidade judiciária ou rigor legislativo; 2. Política antitruste e liberalismo econômico; 3. Política antitruste e tipos de mercado; 4. A deformação funcional da CADE; III — Sugestões.

## I — BREVE HISTÓRICO

A origem da legislação antitruste no Brasil encontra-se nos dispositivos que tratam dos crimes contra a economia popular. A idéia de proteção da economia popular foi introduzida pela Constituição de 1934 e ampliada pela de 1937 onde os delitos "foram equiparados aos crimes contra o Estado, devendo a lei cominar-lhes penas graves e prescrever-lhes processo e julgamento adequados a sua pronta e segura punição".

Esse dispositivo da Carta de 1937 foi regulamentado pelo Decreto-lei n.º 869, de 18 de novembro de 1938. Conforme declarou Francisco Campos, em 18 de novembro de 1938, o objetivo da lei foi "evitar o bloqueio da concorrência por meio de arranjos, combinações, organizações destinadas a estabelecer um monopólio em certos ramos da economia pública ou a restringir a livre competição indispensável ao desenvolvimento industrial e comercial do país".

Apesar da amplitude dos dispositivos do Decreto-lei n.º 869, eles não foram executados no que tange às práticas monopolís-

ticas.<sup>8</sup> Apenas em um único caso a Consultoria-Geral da República, respondendo a uma consulta da Standard Oil Company of Brazil, opinou no sentido de que certas cláusulas de um determinado contrato com proprietários de postos de gasolina eram ilícitas. Em decorrência, o Presidente Getúlio Vargas aprovou o parecer e determinou que a empresa deveria "modificar seus contratos e instruções no sentido de submeter-se à lei que define os crimes contra a economia popular". No entanto, nessa época ainda não se cogitava da criação de um órgão destinado a implementar os dispositivos referentes a atividades monopolísticas, que permaneceram letra morta.

Em 1945, o então Ministro da Justiça Agamemnon Magalhães foi o autor intelectual do Decreto-lei n.º 7.666, de 22 de junho (conhecido como a "Lei Malaia"), dispondo especificamente sobre abusos do poder econômico. Pouco depois, com a queda do governo, o Decreto-lei n.º 7.666 foi revogado. Entretanto, serviu de base para inspirar o artigo 148 da Constituição Federal de 1946:

"A lei reprimirá toda e qualquer forma de abuso do poder econômico, inclusive as uniões ou agrupamentos de empresas individuais ou sociais, seja qual for a sua natureza, que tenham por fim dominar os mercados nacionais, e eliminar a concorrência e aumentar arbitrariamente os lucros".

Em abril de 1948 foi ainda Agamemnon Magalhães, como deputado, quem encaminhou o projeto n.º 122, regulamentando o preceito constitucional. Decorridos doze anos intercalados por períodos de pomposas apologias e de total esquecimento, o Congresso aprovou, afinal, a Lei n.º 4.137, em 10 de setembro de 1962.

A Constituição de 1967 manteve dispositivo semelhante com pequenas adaptações formais, cuja redação (Emenda Constitucional de 1969) é a seguinte:

"Art. 160 — A ordem econômica e social tem por fim realizar o desenvolvimento nacional e a justiça social, com bases nos seguintes princípios:

\* Nesta exposição os termos e expressões "práticas monopolísticas" e "sistema antitruste" são usados em sentido lato, compreendendo, não apenas monopólios e trusts, mas toda a ampla variedade de práticas consideradas abusivas.

- I — .....  
II — .....  
III — .....  
IV — .....  
V — Repressão ao abuso do poder econômico, caracterizado por domínio dos mercados, a eliminação da concorrência e o aumento arbitrário dos lucros;  
VI — .....

### Abstração versus realidade

Essa rápida visão retrospectiva do "movimento" antimonopólico no Brasil permite extrair conclusões de caráter genérico, que revelam alguns vícios de formulação típicos da mentalidade econômico-jurídica no Brasil. Em primeiro lugar, causa estranheza a inserção de um dispositivo específico na Constituição Federal sobre a repressão de comportamentos econômicos abusivos. Tanto assim que o Decreto-lei n.º 869, anteriormente referido, jamais teve sua constitucionalidade posta em dúvida, na parte em que regula essa matéria. Se encarado do ponto de vista econômico liberal, esse controle é da própria essência de uma economia de mercado e encontra respaldo nos princípios gerais da Constituição sobre a organização econômica. Examinado sob este ângulo, o artigo 148 da Constituição de 1946, assim como o artigo 160 da Constituição de 1967, são uma redundância desnecessária; diria, até, que revelam, dentre outras coisas, falta de visão econômica do problema. Além do mais, esse tipo de norma constrange o campo de atuação do legislador, que se vê circunscrito pela própria conceituação dos "abusos" ao nível constitucional, aumentando, assim, o risco de incompatibilidades entre a lei ordinária e a Constituição.

Nota-se, em segundo lugar, que as forças capazes de introduzir um dispositivo constitucional específico não conseguiram executar na prática aquilo que alcançaram no plano teórico. Analisando esses dois aspectos, conclui-se que a "inspiração" antitruste não foi autêntica, no sentido de que lhe faltou a motivação econômica real. Assim, não correspondeu a um anseio ditado por necessidades concretas do nosso quadro social e econômico, limitando-se a uma conquista que se esgotou no plano jurídico. Nem o constituinte, nem o legislador, nem os conse-

Iheiros do CADE \* se deram conta de que a política antitruste deve ser um instrumento a serviço do desenvolvimento econômico brasileiro e não um exercício de extrapolação mais ou menos copiativa da experiência norte-americana neste setor. Afinal, combater monopólios pode ser uma atitude ideológica, mas nunca uma abstração filosófica.

## II — O FRACASSO DA POLÍTICA ANTITRUSTE NO BRASIL

Não pretendo deter-me na apreciação dos óbices administrativos que têm atravancado a atuação real ou potencial do CADE. Eles são evidentes e podem ser diagnosticados sem maior dificuldade (debilidade orçamentária e técnica, falta de apoio governamental, obsolescência do sistema de informação e coleta de dados, etc.). Ao contrário, pretendo apontar algumas causas **substanciais**, jurídicas e econômicas, que impedem ou dificultam a implantação de um sistema autônomo de controle dos abusos do poder econômico no Brasil. Assim procedendo, não descarto, de antemão, a possibilidade de que tal sistema possa ser inviável na forma em que se encontra atualmente proposto.

O fracasso da experiência antitruste no Brasil não é, de forma alguma, um fenômeno isolado. Em todos os países latino-americanos, que contam com legislações antimonopolísticas, as conquistas foram muito modestas, quando não também de insucesso total. Na Europa, salvo, talvez, ao nível do Mercado Comum, o combate aos abusos do poder econômico não teve grande sucesso, sendo que na Itália não existe, sequer, legislação específica sobre a matéria. Realmente, foi nos Estados Unidos (e, em parte, na Inglaterra) que a política antitruste encontrou aplicação prática e eficiente.

A explicação para esse fenômeno ainda não está suficientemente estabelecida e poucos estudiosos têm se aprofundado no assunto. Em todo caso, há certas causas imediatas e evidentes que podem ser, desde logo, apontadas por meio da comparação entre os sistemas jurídico, político e econômico do Brasil e dos Estados Unidos, com ênfase nos aspectos que nos distinguem fundamentalmente deste último.

\* Conselho Administrativo de Defesa Econômica, criado pela Lei n.º 4.137, de 10 de setembro de 1962.

## 1. Flexibilidade judiciária ou rigor legislativo

O Sherman Act, de 1890, é indicado como o marco inicial do sistema antitruste americano. Todavia, já bem antes, os tribunais ingleses e americanos haviam formado jurisprudência expressiva e coerente no que concerne à condenação de certas práticas monopolísticas e abusivas. Sob esse aspecto o Sherman Act e, posteriormente, o Clayton Act nada mais foram do que a condensação de experiências judiciais anteriores que, por motivos políticos e econômicos, necessitavam de maior organicidade. Assim, quando o legislador americano se pronunciou pela primeira vez sobre o assunto, atendendo à pressão política dos agricultores atingidos por vários tipos de trusts, a tradição judiciária já se encontrava sedimentada.

Além disso, o sistema "Common Law" prescindiu de legislação específica para reprimir os comportamentos abusivos dos participantes no mercado. Bastou a flexibilidade das próprias Cortes (esse resíduo de "poder legislativo" do juiz, que se figura tão incompreensível do ponto de vista do nosso sistema "nulla poena sine lege") e um estatuto singelo para se desencadear o mecanismo de controle judicial. No Brasil, ao contrário, a Lei n.º 4.137 cometeu o grave engano de buscar a conceituação prévia, analítica e apenas jurídica, das várias formas de abuso do poder econômico. Isso conflita com duas realidades ligadas à aplicação da lei, uma vez que: (a) o abuso do poder econômico, como o próprio nome indica, não se origina da violação de um princípio puramente jurídico, mas de um "acontecimento" que interfere com as regras do jogo econômico (em matéria antitruste uma certa situação pode ser válida do ponto de vista puramente jurídico, mas condenável sob o prisma econômico porque atua como entrave à eficácia do mercado); (b) a riqueza e o dinamismo das relações econômicas exigem regras sintéticas e maleáveis porque é impossível estabelecer, de antemão, as múltiplas modalidades de fenômenos que se pretendem regular, e que a inventiva dos participantes do mercado não cessa de criar. Neste particular, a experiência americana é esclarecedora, pois raramente as hipóteses se repetem, o que conduz a uma administração casuística da justiça econômica.

Quando se analisa o enfoque adotado pelo CADE, esses problemas surgem com perfeita nitidez. Primeiro, ao tentar enquadrar o delito apontado sob a ótica apenas jurídica (qual teria

sido a vontade das partes, se houve intenção dolosa, ou boa fé, etc.) o conselheiro esbarra com um problema terrível de prova. Ao contrário, no sistema americano a abordagem é, em regra, pelo ângulo econômico. A repercussão econômica concreta ou potencial de um determinado comportamento é que indicará a conveniência ou não de coibir a sua prática, enquanto que a vontade do agente entra como elemento apenas subsidiário. Em matéria antitruste a boa intenção não deve assegurar a condescendência da Corte. Este último enfoque econômico permite, por outro lado, despir o ato abusivo de conotações depreciativas ou infamantes para quem o pratica.

Além do mais, a definição analítica legal impede que o CADE amolde a regra ao caso concreto, já que, na maioria das vezes, há algo de inédito na forma de manipulação do poder. Com isso, permite-se que o infrator potencial opte por práticas que contornam o rigor literal do texto e lhe asseguram a impunidade. A lei perde, assim, a sua virtude de coação moral, impedindo, paradoxalmente, que se faça justiça.

## 2. Política antitruste e liberalismo econômico

A política antitruste é filha legítima da economia de mercado e surgiu e prosperou na fase áurea do liberalismo econômico americano. Até hoje é apontada como a melhor forma de resguardar a liberdade de mercado e o sistema de livre competição. Ora, o Brasil não chegou a atravessar uma fase de liberalismo econômico em moldes semelhantes aos dos Estados Unidos. Enquanto lá o Estado sempre se absteve de interferir nos mecanismos de mercado, aqui o governo ou se apresentou como patrocinador dos interesses privados ou como atravancador do processo econômico através do regime de privilégios e concessões e de uma mentalidade burocrática cartorial. Passamos, pois, de um sistema semimercantilista diretamente para uma forma de dirigismo econômico, que é o atual. Queimou-se a etapa do capitalismo puro e o nosso liberalismo cingiu-se ao plano político-jurídico.

Enquanto as classes empresariais no Brasil se habituaram à presença intervencionista do Estado, desenvolveu-se nos Estados Unidos verdadeira ojeriza ao poder não apenas estatal mas também privado, em que pese o surgimento das macro-empresas (nesse ponto a força de aglutinação das unidades econômicas foi maior do que o medo do poder). Essa diversi-

dade de tradição e sistemas conduz, portanto, a formas distintas de controlar a atividade nociva do poder econômico. Assim, os mecanismos de controle de preços, de distribuição de alimentos e outros do mesmo gênero, alcançados no Brasil por via direta, poderão ser, também, uma forma de evitar abusos do poder econômico nas respectivas áreas de atuação.

Este "approach" é inconcebível nos Estados Unidos onde, até hoje, se acredita na capacidade de um mercado livre se autocorrigir. Vale lembrar a imensa dificuldade que a administração do Presidente Nixon vem enfrentando para justificar o controle de certos preços, como medida antiinflacionária.

### 3. Política antitruste e tipos de mercado

Por outro lado, o sistema competitivo americano se desenvolveu em função de um grande mercado de que participam grandes unidades empresariais privadas. No Brasil, ao contrário, ainda temos um mercado pequeno composto de grandes empresas, graças à atuação de grupos estrangeiros e do próprio Estado através de empresas públicas e sociedades de economia mista. Em termos de competitividade, o mercado brasileiro poderia, em geral, ser classificado da seguinte forma: (a) **não competitivo** (áreas restritas à atuação do Estado ou cobertas por poucas empresas privadas que não têm realmente necessidade de competirem entre si, seja porque estão voltadas para o mercado externo, seja porque a demanda do mercado interno é suficientemente ampla para dispensar a concorrência); (b) **semicompetitivo** (segmento do mercado atendido por um número significativo de grandes empresas nacionais ou estrangeiras que atendem uma demanda interna razoavelmente preenchida); (c) **competitivo** (grande número de pequenas e médias empresas para um mercado interno razoavelmente saturado).

Mesmo nos setores acima descrito como **semicompetitivos** e **competitivos**, não se pode pretender grau de competição em moldes americanos. A intervenção estatal, direta e indireta, se faz muitas vezes para **evitar** a competição que teria consequências danosas do ponto de vista da coletividade. Basta imaginar o que aconteceria se as numerosas empresas nacionais, que ainda operam sem técnicas racionais modernas, mas que empregam parcela ponderável da mão-de-obra (fator de equilíbrio social), passassem a sofrer o ataque das modernas empresas multinacionais altamente sofisticadas e automatizadas.

#### 4. A deformação funcional do CADE

O último aspecto que deve ser salientado é o da deformação funcional do nosso mecanismo repressor. Verifica-se que a atuação do CADE, apesar de ser órgão vinculado ao Poder Executivo, através do Ministério da Justiça, se processa nos moldes de verdadeiro tribunal judiciário, dentro do qual se forma um contraditório terrivelmente complexo e despido da presunção de comando característica dos órgãos da administração direta, como ocorre, por exemplo, com o Conselho Interministerial de Preços. Ora, a meu ver, a repressão de abusos do poder econômico é um dos aspectos do poder de polícia inerente ao Estado; aproxima-se também da sua função fiscal, fundamentada em sistema rígido de subordinação do contribuinte em face do Fisco. Entretanto, tal não se passa com o CADE, seja pelo reduzido prestígio político do órgão, seja pelo receio que inspiram os tribunais administrativos, seja, ainda, devido à própria processualística complicada prevista em lei. De mais a mais, a insuficiência e precariedade do sistema de coleta de informações seguras não permite aos conselheiros a formação de um juízo perfeito de convicção.

### III — SUGESTÕES

Todas as faltas acima apontadas não são suficientes para mudar minha convicção de que um órgão de repressão dos abusos econômicos é não apenas recomendável, mas imprescindível no Brasil, desde que não se pode presumir pureza absoluta por parte das forças integrantes do nosso mercado. Entretanto, uma política repressiva deveria ser alicerçada em alguns pressupostos básicos, a saber:

- a) o comportamento abusivo de grupos econômicos é **sempre** nocivo aos interesses nacionais e deve ser reprimido sem timidez;
- b) os delitos econômicos devem ser identificados dentro do quadro econômico e social do Brasil, sem apego estrito às formas clássicas de abuso em outros países e sistemas econômicos;
- c) a função de reprimir cabe primordialmente ao Poder Executivo dentro do nosso sistema político-econômico.

O primeiro pressuposto merece profunda reflexão, pois não são poucos os que, voltados para o imediatismo dos resultados econômicos, receiam que a política antitruste seja desestimuladora da iniciativa privada. Trata-se de uma imagem cuidadosamente elaborada e "vendida" nos Estados Unidos pelos supergrupos econômicos para os quais a Federal Trade Commission é uma pedra no sapato. Na verdade, porém, a vitalidade do sistema e o respeito que ele inspira a todas as classes econômicas prova exatamente o contrário.

Quanto ao segundo ponto, ou seja a identificação dos focos ou áreas mais prováveis de comportamentos econômicos abusivos no Brasil, decorre da nossa extensão geográfica associada ao desequilíbrio qualitativo e quantitativo do mercado interno, bem como dos aspectos sociais e políticos inerentes a um país em fase de desenvolvimento.

1. Esse quadro será propício ao aparecimento de ajustes para a divisão de mercados, exclusão de competidores menores e outras formas de comportamento anticompetitivo.

2. Da mesma forma, a participação intensa de empresas multinacionais no nosso mercado interno é outro fator a ser levado em conta, não apenas pelo poder econômico que lhes é inerente, mas também pela dificuldade em estabelecer a prova efetiva de conluio ou acordo anticompetitivos. De fato, como essas empresas operam em escala mundial, os ajustes são, em geral, estabelecidos no exterior e somente apuráveis no Brasil através dos **resultados** econômicos. Portanto, como se viu anteriormente, a única forma de coibir possíveis abusos será através de um câmbio de mentalidade (da jurídica para a econômica) e de um sistema técnico adequado de levantamento de informações. Para realce da importância desse aspecto do problema, vale lembrar que, ante os abusos praticados por empresas americanas no exterior, o Governo dos Estados Unidos está estudando a criação de um sistema punitivo **doméstico** aplicável às sociedades que se enquadrem nesta hipótese de delitos praticados fora da sua sede.

No entanto, vários países, especialmente aqueles que dependem em grau elevado de investimentos estrangeiros, receiam impor controles às atividades das empresas multinacionais e ver esses investimentos desviados para países com legislação permissiva. O argumento, a meu ver, não tem pro-

cedência no caso do Brasil, tendo em vista a boa reputação da nossa economia, que por si só assegura atrativos ao investidor estrangeiro. Aliás, quando se criou o controle restritivo ao pagamento de **royalties** no exterior, as queixas foram muitas e nem por isso diminuiu o ritmo dos novos investimentos.

3. Outra tarefa que poderia ser atribuída ao órgão executor da política antitruste no Brasil é a do controle do dimensionamento das empresas privadas. A "mística" das economias de escala impediu, por algum tempo, que se analisassesem com objetividade todas as consequências (inclusive as não-econômicas) do crescimento incontrolado das unidades econômicas. Hoje, abandonada a premissa de que dimensão e eficiência guardam relação direta, é possível tirar algumas conclusões sobre o fenômeno. Por exemplo, a tendência expansionista das empresas visa tanto à redução dos custos por unidade de produção, como também à **segurança** dos lucros, esta última impedindo a ocorrência de crises cíclicas. Ambos os resultados são logrados através da concentração vertical e horizontal das unidades econômicas. Uma das consequências concretas negativas desse comportamento, que se verifica nos Estados Unidos, é a falta de interesse dessas empresas concentradas em aperfeiçoar seus produtos, como ocorre em regime de concorrência mais intensa. De fato, controlando várias fases da produção e da distribuição, a empresa prefere manter a linha de produtos existentes a criar novos, evitando, assim, os custos de pesquisa. Como ilustração, aponta-se o caso da empresa Polaroid, considerada de tamanho médio, e que consegue lançar no mercado produtos (equipamentos de fotografia) bem mais sofisticados e baratos do que os de seus concorrentes maiores.

A segunda resultante da dimensão se verifica no plano político. Como aponta J.K. Galbraith, as macro-empresas, em decorrência da sua participação fundamental na economia nacional, assumem função social, que as aproxima cada vez mais das "responsabilidades estatais". Entretanto, devido ao seu poder econômico passam a desfrutar também de excessivo **poder político**, que ameaça escapar ao controle do próprio Estado. Por isso, cogita-se agora, no Senado americano, de legislação específica para reduzir a dimensão de certos grupos econômicos, através do sistema de "divestiture".

4. Além disso, o advento no Brasil do "capitalismo industrial" está a exigir o controle eficaz e direto da qualidade dos

produtos industrializados e a proteção do consumidor, que, a meu ver, competem ao Poder Executivo dentro do nosso sistema político. Essas funções poderiam ser exercidas pelo próprio CADE, tendo em vista não existir órgão com essa atribuição específica.

5. Finalmente, poderia competir ao CADE, dentro do conjunto de atribuições a ele cometidas pela Lei n.º 4.137, exercer a função de "controller" das atividades econômicas das empresas públicas e de economia mista. Com a crescente descentralização administrativa, que resulta na criação de novas empresas e de subsidiárias destas, em associação cada vez mais íntima com capitais privados nacionais e estrangeiros, essa forma de supervisão deveria ser examinada com cuidado pelo Governo. De, mais a mais, seria viável excluir as empresas públicas e de economia mista da jurisdição do Tribunal de Contas, eliminando, desta forma, alguns problemas de ordem legal, que já se fazem sentir.



# Origem, Evolução e Estado Atual dos Serviços de Documentação no Brasil

**Edson Nery da Fonseca**

Professor universitário (UnB)

**SUMÁRIO:** 1 — Documentação em sentido amplo. 2 — Documentação em sentido restrito. 3 — Precursors brasileiros. 4 — Primeiro serviço de documentação. 5 — Outras iniciativas governamentais. 6 — Iniciativas individuais. 7 — Instituto Brasileiro de Bibliografia e Documentação. 8 — Depois do IBBD. 9 — Problemas atuais.

## 1 — DOCUMENTAÇÃO EM SENTIDO AMPLO

Com a autoridade indiscutível de quem exerceu, durante mais de uma década, o alto cargo de Ministro da Educação e Cultura, o Senador Gustavo Capanema observou certa vez que "um dos grandes defeitos da nossa cultura consiste na falta ou insuficiência de documentação".

A observação foi feita durante a 12.ª reunião da comissão que elaborou o projeto da Constituição Brasileira de 1946, tendo sido suscitada por uma estranha sugestão do Sr. Guaraci Silveira: a de que os debates deixassem de ser taquigrafados, para que os constituintes pudessem falar com mais naturalidade.

Manifestaram-se contrários, além do Sr. Gustavo Capanema, os também deputados Artur Bernardes e Aliomar Baleeiro e o senador Ivo d'Aquino. Mas o fato é que a estapafúrdica idéia se transformou em proposta do deputado Soares Filho, aprovada pela chamada Grande Comissão da Assembléia Constituinte de 1946.<sup>1</sup>

Este é apenas um dos inúmeros exemplos de desapreço pela documentação no Brasil. Outro exemplo é o deplorável estado em que se encontra a maior parte dos nossos arquivos públicos e privados, onde apodrecem e de onde desaparecem — com uma exceção ou outra, como, por exemplo, as do Arquivo Nacional e dos Estaduais de Pernambuco, da Bahia e de São Paulo — documentos importantíssimos. Sobre este particular, convém ler o livro de Franklin de Oliveira, significativamente intitulado **Morte da memória nacional**.<sup>2</sup>

Em crônica publicada no ano de 1958, Carlos Drummond de Andrade referiu-se ao "sentimento nacional da inutilidade do papel velho" e também ao "desamor à documentação, a pobreza de consciência histórica, a falta de senso arquivístico, que fazem com que os acervos cartoriais entre nós sejam não raro tão maltratados". Observou ainda o poeta-cronista que "no serviço público, chama-se "arquivo morto" justamente àquele núcleo de papéis em que a história começa a viver, e que portanto merece especiais cuidados". O próprio Drummond de Andrade informa qual o destino desses papéis: "joga-se fora, queima-se, vende-se a quilo, porque temos horror ao passado e o futuro não nos interessa".<sup>3</sup>

O exemplo máximo de desprezo pela documentação no Brasil é a queima dos arquivos da escravidão, ordenada por despacho de Rui Barbosa, quando Ministro da Fazenda, em 14 de dezembro de 1890. Alega-se em favor do grande brasileiro que, mandando queimar os livros de matrícula geral dos escravos do Império, ele evitou as vultosas despesas de indenização que os escravocratas certamente pretendiam, com base naqueles documentos; argumenta-se também que o seu gesto exprimiu um sentimento nacional, tanto que foi muito aplaudido pelos abolicionistas. Não nos compete apreciar o mérito da iniciativa que, justificável ou não, permanece como exemplo gritante de desprezo pela documentação. A defesa de Rui Barbosa foi feita pelo historiador Américo Jacobina Lacombe,<sup>4</sup> mas existem vários outros casos de documentos destruídos e desaparecidos, como assinala o professor José Honório Rodrigues.<sup>5</sup>

## 2 — DOCUMENTAÇÃO EM SENTIDO RESTRITO

Falou-se, até aqui, de documentação no sentido mais amplo, que compreende a reunião ou coleção de documentos de qualquer natureza, devidamente conservados e organizados pa-

ra fins de consulta, estudo ou prova. A acepção técnica é mais restrita, indicando as operações de análise do conteúdo dos documentos escritos ou textuais — livros, artigos, relatórios, teses, etc. — com o objetivo de preparar resumos e índices temáticos.

Na análise documental empregou-se, inicialmente, o sistema de Classificação Decimal Universal (CDU), desenvolvido pelos belgas Paul Otlet (1868-1944) e Henri La Fontaine (1854-1943) a partir da Classificação Decimal do norte-americano Melvil Dewey (1851-1931), concebida para ordenação de livros e periódicos em bibliotecas.

Assim, desde suas origens, a documentação distinguiu-se claramente da biblioteconomia, embora fosse evidente sua ligação com a bibliografia, da qual se desprenderia quando a CDU começou a ser aplicada em arquivos e outros órgãos documentológicos.<sup>6</sup>

Quem melhor esclareceu a distinção entre bibliografia e documentação foi a Sra. Louise-Noëlle Malclès, ao escrever que esta "não é mais do que a bibliografia ultrapassada no seu conteúdo e acelerada na sua marcha".<sup>7</sup> Ultrapassada no seu conteúdo porque passou a resumir documentos gráficos de qualquer natureza, em vez de apenas referenciar livros; acelerada na sua marcha porque procurou "marchar com os fatos", em vez de seguir atrás deles, como a bibliografia tradicional.<sup>8</sup>

Dispenso-me de repetir aqui a história do Escritório Internacional de Bibliografia que Otlet e La Fontaine fundaram em Bruxelas, no ano de 1892, e no qual começaram a organizar, de acordo com a CDU, um catálogo mundial em fichas; e a da criação do Instituto Internacional de Bibliografia (IIB) em 1895, pelos que tiveram o ensejo de ver esse catálogo, na primeira Conferência Internacional de Bibliografia. É uma história já conhecida pelo depoimento de uma testemunha ocular: o inglês S.C. Bradford.<sup>9</sup>

### 3 — PRECURSORES BRASILEIROS

Apesar das incompreensões e despeitos que enfrentou — tanto da parte dos norte-americanos da Smithsonian Institution como dos ingleses da Royal Society — o IIB logrou despertar grandes entusiasmos entre os primeiros documentalistas do

mundo: os que faziam documentação como Mr. Jourdain fazia prosa e para os quais a CDU era uma espécie de **deus ex machina**. Como observa a Sra. Kathrine O. Murra, "a conquista de adeptos cedo transformou-se numa cruzada".<sup>10</sup> E entre os primeiros **apóstolos** da CDU estavam três brasileiros: os sábios Juliano Moreira e Oswaldo Cruz e o engenheiro civil Vitor Alves da Silva Freire.

Quatro anos depois de fundado em Bruxelas, o IIB contava com um membro brasileiro — Juliano Moreira — que utilizou a CDU na revista por ele dirigida: os **Annaes da Sociedade de Medicina e Cirurgia da Bahia**.<sup>11</sup> Em 1900, outro grande cientista brasileiro introduzia o sistema na biblioteca do instituto que organizara e teve depois o seu nome: o Instituto Oswaldo Cruz.<sup>12</sup> Em dezembro do mesmo ano, o engenheiro paulista Vitor Alves da Silva Freire — diplomado pela Escola Politécnica de Paris, Diretor de Obras Municipais e lente substituto da Escola Politécnica de São Paulo — publicava em revista da mesma Escola um artigo sobre a necessidade da participação do Brasil na organização internacional da bibliografia científica.<sup>13</sup>

O opúsculo de Vitor Alves da Silva Freire foi o primeiro trabalho em língua portuguesa a receber o número de publicação oficial do IIB, transformado em Instituto Internacional de Documentação no ano de 1931 e em Federação Internacional de Documentação (FID) em 1938. Vê-se pelo seu texto que já no começo do século havia em São Paulo uma casa comercial — a Livraria Civilização, de Mello, Barjona & Cia., estabelecida à Rua Quinze de Novembro, n.º 58 — recebendo assinaturas e encomendas de publicações do IIB e fornecendo equipamentos e móveis internacionalmente padronizados.

A Biblioteca da Câmara dos Deputados também está entre as primeiras do País que adotaram o catálogo sistemático segundo a CDU e receberam as publicações do IIB, graças à clairidão do seu diretor, que era, na época, o escritor Mário de Alencar (1872-1925), filho de José de Alencar e amigo íntimo de Machado de Assis.

#### 4 — PRIMEIRO SERVIÇO DE DOCUMENTAÇÃO

Nenhum brasileiro, porém, entusiasmou-se mais com a CDU e com os trabalhos do IIB do que o jurista e homem público Manuel Cícero Peregrino da Silva (1866-1956). Diretor da Biblio-

teca Nacional de 1900 a 1921 — com interrupção de 1916 a 1918 para exercer os altos cargos de Diretor-Geral da Instrução Pública e Prefeito interino do Distrito Federal — os pontos mais altos de sua brilhante administração foram a reorganização geral da repartição, a construção do edifício atual, a criação do primeiro curso de biblioteconomia da América Latina e a fundação de um Serviço de Bibliografia e Documentação em correspondência com o IIB.

É lamentável que os sucessores imediatos de Manuel Cícero Peregrino da Silva na direção da Biblioteca Nacional não se tenham interessado por esse Serviço de Bibliografia e Documentação, no qual foram previstas quase todas as peças dos modernos centros de documentação. A ele caberia, entre outras atribuições, "a organização, segundo o sistema de Classificação Decimal e por meio de fichas, do repertório bibliográfico brasileiro, como contribuição para o repertório bibliográfico internacional (.), incluídos os artigos insertos em publicações periódicas e os escritos de qualquer natureza", a impressão de fichas catalográficas, a "organização do catálogo coletivo das bibliotecas brasileiras" e concursos destinados a premiar, de dois em dois anos, os melhores trabalhos bibliográficos publicados no país. Quando examinarmos, no item 7 deste artigo, o Instituto Brasileiro de Bibliografia e Documentação, veremos que nele se concretizou o sonho e o plano desse Otlet brasileiro que foi o pernambucano Manuel Cícero Peregrino da Silva.<sup>14</sup>

O **Boletim Bibliographico da Bibliotheca Nacional do Rio de Janeiro** dos anos de 1918 a 1921 é o que resta do Serviço de Bibliografia e Documentação criado por iniciativa de Manuel Cícero Peregrino da Silva: uma publicação da qual podemos dizer — repetindo o julgamento de Fidelino de Figueiredo sobre o **Catalogo da Exposição de Historia do Brasil** — que honra a biblioteconomia brasileira da época. Organizado por Cícero de Brito Galvão, ele tem arranjo sistemático de acordo com a CDU e de cada número existem duas edições, sendo uma impressa de um só lado, para que as referências bibliográficas pudessem ser recortadas e montadas nas fichas do Repertório Bibliográfico Universal.<sup>15</sup>

A primeira guerra mundial foi, como se sabe, uma das causas do fracasso da experiência tentada por Otlet e La Fontaine para o estabelecimento do primeiro catálogo coletivo de

que se tem notícia no mundo. Mas outros centros nacionais de documentação — como o Nederlands Instituut voor Documentatie en Registratuur (NIDER) e a British Society for International Bibliography — continuaram colaborando com o IIB — que passou a ser uma entidade menos executora do que coordenadora de atividades documentológicas — enquanto no Brasil se interrompia a iniciativa pioneira de Manuel Cícero Peregrino da Silva.

## 5 — OUTRAS INICIATIVAS GOVERNAMENTAIS

Não houve um serviço de Documentação, dentre os criados entre nós a partir de 1937, que procurasse reatar aquela iniciativa. A Biblioteca Nacional voltou a aquietar-se em médio-repartição pública, deixando de ser a instituição dinamicamente cultural que foi durante as administrações de Benjamin Franklin Ramiz Galvão e Manuel Cícero Peregrino da Silva. Parecia, como observou ironicamente Gilberto Freyre, "que estava se desencarnando em fantasma: um fantasma do Rio de Janeiro dos dias do Engenheiro Passos e do Engenheiro Sousa Aguiar".<sup>16</sup>

Enquanto isso, o governo instaurado em 10 de novembro de 1937 transformava os velhos Serviços de Publicidade em Serviços de Documentação. Foi o que aconteceu com o do Departamento Administrativo do Serviço Público,<sup>17</sup> com o do então chamado Ministério da Educação e Saúde<sup>18</sup> e com o do Ministério da Agricultura.<sup>19</sup> Serviços de Documentação foram criados, em seguida, nos Ministérios que não dispunham de Serviços de Publicidade, como o das Relações Exteriores,<sup>20</sup> o da Marinha,<sup>21</sup> o da Justiça e Negócios Interiores,<sup>22</sup> o da Viação e Obras Públicas<sup>23</sup> e o do Trabalho, Indústria e Comércio.<sup>24</sup>

Alguns desses serviços limitavam-se a publicar livros e revistas de propaganda governamental: uma propaganda da qual podemos dizer, parafraseando François Porché, "que não ousava dizer o seu nome". É de justiça mencionar, entretanto, o Ministério da Justiça e Negócios Interiores — pioneiro da documentação legislativa no Brasil, através da revista **Jus Documentação**<sup>25</sup> — o Ministério da Educação e Cultura — cujo Serviço de Documentação, ao tempo em que foi dirigido pelo professor José Simeão Leal, editou publicações avulsas, seriadas e periódicas do mais alto nível cultural e gráfico<sup>26</sup> — e o Ministério da Agricultura, que preferiu, em vez da falsa do-

cumentação, a informação agrícola, tão necessária a um País como o Brasil.<sup>27</sup>

O Serviço de Documentação do DASP não fez — nem tinha este objetivo — documentação no sentido técnico da palavra, mas procurou debater o problema em cursos especializados e em editoriais e artigos da **Revista do Serviço Público**.<sup>28</sup> Basta lembrar que o único trabalho de Paul Otlet até agora traduzido em português foi publicado nesta revista. Refiro-me ao notável ensaio que é "Documentos e Documentação".<sup>29</sup>

## 6 — INICIATIVAS INDIVIDUAIS

A análise de publicações periódicas (**dépouillement**) para extração de informações divulgadas em resumos e índices é, como assinala a Sra. Louise-Noëlle Malclès, uma operação estreitamente ligada ao conceito moderno de documentação.<sup>30</sup> Enquanto os serviços de documentação governamentais, com as exceções indicadas, se resignavam às melancólicas tarefas de endeusamento de autoridades e divulgação da sub-literatura dos áulicos, alguns abnegados procuravam fazer o **dépouillement** de periódicos especializados, divulgando índices que podem ser considerados como os primeiros instrumentos documentográficos brasileiros.

O precursor foi o médico paulista Jorge de Andrade Maia (1892-1960), bibliotecário-chefe da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo, de 1927 até o ano de sua morte. Além de indexar revistas paulistas de ciências biomédicas e de bibliografar as teses defendidas perante a Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo, Jorge de Andrade Maia publicou o **Índice-Catálogo Médico Paulista** (1860-1936) e o **Índice-Catálogo Médico Brasileiro** (1937-1958), esta continuada pelo Instituto Brasileiro de Bibliografia e Documentação com o título de **Bibliografia Brasileira de Medicina**.<sup>31</sup>

Não é por acaso que esses primeiros **dépouillements** brasileiros são especializados em ciências biomédicas. Sendo essas ciências de importância fundamental para a saúde pública, nelas é que a documentação primeiro se apresentou, no Brasil e no mundo, como condição **sine qua non** de uma terapêutica atualizada. Vale recordar, embora de passagem, que o autor das primeiras bibliografias do mundo, elaboradas ainda na era dos manuscritos, foi o famoso Galeno; e que os funda-

dores da bibliografia nacional foram os médicos Benjamin Franklin Ramiz Galvão e Augusto Vitorino Alves Sacramento Blake.<sup>32</sup>

Há que destacar, ainda que em setor especialiadíssimo das ciências biomédicas, o trabalho notável da bibliotecária paulista Luiza Keffer no Departamento de Profilaxia da Lepra, de São Paulo.<sup>33</sup>

Também precursoras no **dépouillement** de periódicos especializados são as bibliotecárias Dolores Iglésias e Maria de Lourdes Meneghezzi, com a monumental **Bibliografia e Índice da Geologia do Brasil**. Ao primeiro volume, que referencia quase trezentos anos de literatura de geo-ciências sobre o Brasil, seguiram-se outros igualmente publicados pelo Departamento Nacional da Produção Mineral.<sup>34</sup>

## 7 — INSTITUTO BRASILEIRO DE BIBLIOGRAFIA E DOCUMENTAÇÃO

Até 1954 — que pode ser considerado, como veremos, um ano-chave para a documentação em nosso País — o **dépouillement** de periódicos permaneceu, como já vimos, limitado ao esforço individual de alguns bibliotecários já conscientes que o progresso da ciência — tanto quanto o das letras e das artes — exige algo mais do que a classificação e a catalogação de livros no tranqüilo ambiente das bibliotecas: aquele “repouso de centro do mundo” de que fala o poeta E. Carréra Guerra.

A criação, naquele ano, do Instituto Brasileiro de Bibliografia e Documentação (IBBD) foi um passo decisivo para coordenação e estímulo dessas iniciativas individuais, representando verdadeiro desabrochar da semente lançada por Manuel Cíceró Peregrino da Silva, como salientou a Sra. Lydia de Queiroz Sambaquy.<sup>35</sup>

Criada para promover o desenvolvimento da educação, da ciência e da cultura, a Unesco procurou sempre estimular a fundação de centros de bibliografia e documentação nos países membros. Conhecendo o interesse da Fundação Getúlio Vargas pelo assunto — interesse manifestado no estabelecimento do primeiro catálogo coletivo nacional, na manutenção de um serviço de reprografia e na publicação da **Bibliografia Econômico-Social**<sup>36</sup> — sugeriu-lhe a referida organização das Nações Unidas que iniciasse diligências para a instalação, no Brasil, de um centro bibliográfico nacional.

Dois bibliotecárias da Fundação Getúlio Vargas — as Sras. Lydia de Queiroz Sambaquy e Jannice de Mello Monte Mor — foram escolhidas para visitar, sob os auspícios da Unesco, os principais serviços dessa natureza na Europa e nos Estados Unidos. Ao mesmo tempo, a Unesco enviou ao Brasil, como consultor do projeto, o engenheiro químico Herbert Coblans, especializado em documentação científica.

Dois órgãos governamentais — o Conselho Nacional de Pesquisas e o Departamento Administrativo do Serviço Público — também se interessaram pelo projeto e participaram dos estudos preliminares que resultaram na fundação, em 1954, do Instituto Brasileiro de Bibliografia e Documentação. O IBBD foi incluído na estrutura do Conselho Nacional de Pesquisas, de acordo com a lei que criou este órgão da Presidência da República.<sup>37</sup>

A presença do doutor Herbert Coblans no Brasil, durante os estudos sobre a criação do IBBD, foi importantíssima para a conscientização do problema da documentação, tanto entre bibliotecários como nos meios científicos, onde era fraternalmente acolhido. Seu artigo "Técnica de documentação na organização da literatura científica" foi talvez o primeiro trabalho sobre documentação, publicado em revista científica brasileira. Nele o doutor Coblans demonstrou, em síntese magistral, a situação da informação científica no mundo, salientando as responsabilidades que cabem a bibliotecários e pesquisadores.<sup>38</sup>

Em dez conferências proferidas na Biblioteca Nacional, a convite do seu Diretor-Geral Eugênio Gomes, o doutor Herbert Coblans desenvolveu as informações e conceitos do artigo publicado em **Ciência e Cultura**. Este foi o primeiro curso sobre documentação promovido no Brasil com abordagem de problemas da informação científica, em vez das fastidiosas dissertações sobre bibliotecas, arquivos e museus que caracterizaram cursos anteriores com a mesma denominação. As conferências do professor Herbert Coblans foram ampliadas e publicadas no livro **Introdução ao estudo de documentação**, publicados pelo DASP.<sup>39</sup>

Incorporando órgãos já existentes — como o Serviço de Intercâmbio de Catalogação, da Biblioteca do DASP e o Catálogo Coletivo iniciado pela Fundação Getúlio Vargas — o IBBD formou a melhor biblioteca brasileira especializada em docu-

mentação, bibliografia e biblioteconomia, montou um bem equipado laboratório reprográfico e criou serviços de informações técnico-científicas, de bibliografia e de publicações que não tardaram em oferecer aos pesquisadores brasileiros os documentos estrangeiros de que necessitavam, bem como a todos os interessados, no Brasil e no mundo, referências bibliográficas dos trabalhos realizados pelos nossos próprios cientistas.

Paralelamente, outras iniciativas, foram ampliando o campo de ação do IBBD, como cursos de aperfeiçoamento que trouxeram ao Brasil especialistas estrangeiros da categoria de Jesse H. Shera (1957) e Jacques Samain (1958), acordos com universidades para formação de catálogos coletivos regionais, filiação à Federação Internacional de Documentação — da qual tornou-se membro nacional — articulação com os trabalhos da Organização Internacional de Normalização (ISO), através da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), publicação de edições em língua portuguesa do sistema CDU, em colaboração com o Instituto de Alta Cultura de Portugal, etc.

## 8 — DEPOIS DO IBBD

O primeiro fruto da criação do IBBD foi o generalizado interesse pela documentação em todo o País, a julgar pela publicação de artigos em revistas culturais<sup>40</sup> e sobretudo na **Revista do Serviço Público**;<sup>41</sup> pela realização, em 1956, de um Simpósio sobre Bibliografia e Documentação Científica, promovido em São Paulo pela Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência;<sup>42</sup> por cursos especializados em Fortaleza, no Recife, no Rio de Janeiro e em outras capitais; e até por uma página inteira do Suplemento Dominical de um jornal do Rio de Janeiro, dedicada à documentação.<sup>43</sup> Debates sobre documentação têm sido promovidos, desde então nas reuniões anuais da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência. Os Congressos Brasileiros de Biblioteconomia — iniciados no Recife, em 1954 — passaram a intitular-se, a partir do segundo — realizado na cidade de Salvador, em 1959 — Congressos Brasileiros de Biblioteconomia e Documentação. No currículo mínimo aprovado, em 1962, pelo Conselho Federal de Educação, aparece pela primeira vez a matéria Documentação, desdobrada por alguns cursos em várias disciplinas obrigatórias e optativas.<sup>44</sup>

Outro nome deve ser associado ao desenvolvimento da informação científica — expressão que, segundo alguns autores, substitui a palavra documentação — em nosso País: o do médico e documentalista português Zeferino Ferreira Paulo. Com seu extraordinário dinamismo, percorreu ele todo o Brasil, proferindo palestras, dirigindo cursos e estimulando atividades documentológicas em todos os setores.

Sob tais influxos, vários serviços de documentação foram criados ou simplesmente projetados. Restringindo-se o presente artigo aos órgãos efetivamente instalados, remetemos os interessados pelos projetos às publicações que os descrevem ou referenciam, como, por exemplo, a revista **Ciência da Informação**<sup>45</sup> e a **Bibliografia Brasileira de Documentação**.<sup>46</sup>

Dentre os serviços especializados, devem ser mencionados o da empresa Petróleo Brasileiro S/A (PETROBRÁS),<sup>47</sup> os do Grupo Coordenador do Desenvolvimento da Pesca e da Divisão de Coordenação do Plano Diretor, ambos da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE),<sup>48</sup> o do Conselho Nacional de Estatística — hoje Instituto Nacional de Estatística da Fundação IBGE<sup>49</sup> — e o do Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais.<sup>50</sup> Esta, entretanto, é uma relação menos exaustiva do que exemplificativa.

## 9 — PROBLEMAS ATUAIS

Com a criação de novos Ministérios e a execução da Reforma Administrativa, outros serviços de documentação governamentais foram criados, sendo os antigos reestruturados. Alguns desses Serviços transformaram-se em Divisões — como no Ministério da Fazenda — enquanto outros — como os do DASP, Ministério do Trabalho e Previdência Social e Ministério dos Transportes — adotaram um título mais atual: Centros de Documentação e Informática.

A criação e reestruturação desses serviços, divisões e centros deveriam obedecer a um planejamento global, de acordo com as próprias diretrizes governamentais. Se a coordenação já era uma necessidade na época dos processos manuais e mecânicos, muito mais imperiosa se faz sentir atualmente, em face dos custosos equipamentos de processamento eletrônico da informação: equipamentos exigidos pela explosão bibliográfica.

Esta é a lição que nos chega de países desenvolvidos<sup>51</sup> e a recomendação de especialistas convocados pela Unesco para elaboração de um sistema internacional de informação científica. Como demonstram esses especialistas, as redes (**networks**) converteram-se rapidamente numa preocupação constante das autoridades governamentais, em níveis nacional e regional.<sup>52</sup>

O que infelizmente se verifica no Brasil é uma desenfreada competição de serviços governamentais independentes: competição que ocorre tanto na área do Poder Executivo como nas do Legislativo e do Judiciário. Parece até que, na estrutura constitucional do País, se procura corrigir o velho Montesquieu, instituindo-se quatro Poderes em vez de três.

Não exageramos ou fazemos **blague** e nem seria lícito admitir exagero ou ironia em matéria de tal magnitude. O Senado Federal e a Câmara dos Deputados têm competência constitucional para organizarem seus serviços administrativos (Art. 30 da Constituição). Mas, como recentemente o fizeram, parecem menos duas Câmaras que dois Poderes, independentes e desarmônicos entre si. Porque na Resolução n.º 58, de 1972, do Senado Federal, aparecem vários serviços de documentação — bibliográfica, arquivística, legislativa — já existentes ou previstos pela Resolução n.º 20, de 1971, da Câmara dos Deputados. Os textos estão publicados para a indispensável comparação.<sup>53</sup> Eles mostram que o Congresso Nacional — expressão constitucional do Poder Legislativo — só funciona harmonicamente durante efêmeras sessões conjuntas.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 — BRASIL. Assembléia Constituinte, 1946. *Anais da Comissão da Constituição*, organizados pela Redação de Anais e Documentos Parlamentares. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1948, v. I, p. 318.
- 2 — OLIVEIRA, Franklin de. *Morte da Memória Nacional*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1967. 236 p.
- 3 — ANDRADE, Carlos Drummond de. Papel velho. *Correio da Manhã* (Rio de Janeiro) 3 de agosto de 1958, 1.º caderno, p. 6.
- 4 — LACOMBE, Américo Jacobina. A queima dos arquivos da escravidão. *O Jornal* (Rio de Janeiro) 17 de março de 1940.
- 5 — RODRIGUES, José Honório. *Teoria da história do Brasil*. 2.ª ed., rev., aum. e ilustr. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1957, v. 1, p. 344-350. Este capítulo sobre "Documentos perdidos" foi omitido na terceira edição da obra e incluído em *A pesquisa histórica no Brasil*. 2.ª ed. rev. e aum. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1969, p. 202-206.

- 6 — FEDERAÇÃO INTERNACIONAL DE DOCUMENTAÇÃO. *Guide de la Fédération Internationale de Documentation*. La Haye, 1955, pt. I, p. 6.
- 7 — MALCLÈS, L.-N. *Les sources du travail bibliographique. Tome I: Bibliographies générales*. Genève, E. Droz; Lille, Librairie Giard, 1950, p. 268.
- 8 — MALCLÈS, L.-N. *loc. cit.*
- 9 — BRADFORD, S. C. *Fifty years of documentation*. In: — *Documentation*. 2.ª ed. London, C. Lockwood, 1953, p. 132-143. Existe edição brasileira: *Cinquenta anos de documentação*. In: — *Documentação*. Trad. de M. E. de Mello e Cunha. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1961, p. 180-195.
- 10 — MURRA, Kathrine O. *History of some attempts to organize bibliography internationally*. In: Shera, J. H. & Egan, M. E., ed. *Bibliographic organization*. Chicago, University of Chicago Press, 1951, p. 24-53.
- 11 — MOREIRA, Juliano, rev. cit. Apud Freire, Victor Alves da Silva. *A bibliographia universal e a classificação decimal; subsídio para a participação do Brasil na organização internacional da bibliographia científica*. São Paulo, C. Gerke, 1901, 38 p. (FID Publ. n.º 54.)
- 12 — BEAUREPAIRE-ARAGÃO, Henrique, *Notícia histórica sobre a fundação do Instituto Oswaldo Cruz (Instituto de Manguinhos)*. Rio de Janeiro, 1950. 50 p. (Memórias do Instituto Oswaldo Cruz, t. 48.)
- 13 — FREIRE, Victor Alves da Silva. op. cit. *Annuário da Escola Polytechnica de S. Paulo*, v. 2, p. 125-157, 1901. Artigo publicado no opúsculo supra referenciado (ver n.º 11).
- 14 — SILVA, Manuel Cícero Peregrino da. Da remodelação por que passou a Biblioteca Nacional e vantagens daí resultantes. In: — *Conferências, discursos, comunicações*. Rio de Janeiro, Typ. do Jornal do Commercio, 1938, p. 5-21. Reproduzido dos *Anais da Biblioteca Nacional*, v. 35, p. 1-9, 1912. Ver também: Decreto n.º 8.835, de 11-07-1911, que aprova o Regulamento da Biblioteca Nacional. *Collecção das Leis da República dos Estados Unidos do Brazil de 1911*, v. 2, p. 168-188 (Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1915). E ainda: Sam-baqui, Lydia de Queiroz. Manuel Cícero Peregrino da Silva. *IBBD Boletim Informativo* (Rio de Janeiro) v. 2, n.º 5, p. 235-237, set./out. 1956.
- 15 — BIBLIOTECA NACIONAL. *Boletim Bibliographic*. Anos I-IV, 1918-21. Trimestral. Saíram em 1920 os números 1/2 e 3/4 e em 1921 apenas o número 1/2. Ver sobre o assunto: Fonseca, Edson Nery da. *Bibliografia brasileira corrente: evolução e estado atual do problema*. *Ciência da Informação* (Rio de Janeiro) v. 1, n.º 1, p. 9-14, 1972.
- 16 — FREYRE, Gilberto. A Biblioteca Nacional. *O Cruzeiro* (Rio de Janeiro) 12 de novembro de 1949, p. 10.
- 17 — Decreto-lei n.º 2.039, de 27-02-1940. Transforma o Serviço de Publicidade do D.A.S.P. em Serviço de Documentação. D.O. 29-02-1940. É curioso constatar que, por outro dispositivo legal, foi novamente criado um Serviço de Documentação no D.A.S.P. (cf. Decreto-lei n.º 4.506, de 22-07-1942. D.O. 24-07-1942).
- 18 — Decreto-lei n.º 2.045, de 29-02-1940. Transforma, na Secretaria de Estado do Ministério da Educação e Saúde, o Serviço de Publicidade em Serviço de Documentação. D.O. 02-03-1940.
- 19 — Decreto-lei n.º 2.094, de 28-03-1940. Transforma o Serviço de Publicidade Agrícola em Serviço de Informação Agrícola. D.O. 30-03-1940.

- 20 — Decreto-lei n.º 4.422, de 30-06-1942. Cria o Serviço de Documentação do Departamento de Administração da Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. *D.O.* 02-07-1942.
- 21 — Decreto-lei n.º 5.558, de 08-06-1943. Cria o Serviço de Documentação da Marinha. *D.O.* 10-06-1943.
- 22 — Decreto-lei n.º 5.971, de 05-11-1943. Cria o Serviço de Documentação do Ministério da Justiça e Negócios Interiores. *D.O.* 08-11-1943.
- 23 — Decreto-lei n.º 6.431, de 17-04-1944. Cria o Serviço de Documentação do Ministério da Viação e Obras Públicas. *D.O.* 19-04-1944.
- 24 — Decreto-lei n.º 6.995, de 27-10-1944. Cria o Serviço de Documentação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. *D.O.* 30-10-1944.
- 25 — *Jus Documentação*. Rio de Janeiro, Ministério da Justiça e Negócios Interiores, Serviço de Documentação, 1948 — Trimestral.
- 26 — PLACER, Xavier et alii. *Catálogo das publicações do Serviço de Documentação, 1947-1965*. Rio de Janeiro, Ministério da Educação e Cultura, Serviço de Documentação, 1965, 157 p.
- 27 — VIEIRA, José Anastácio. *Informação agrícola e relações públicas*. Rio de Janeiro, Serviço de Informação Agrícola, 1958. 228 p. (Série documentária, n.º 3).
- 28 — ROCHA, Augusto de Rezende. Publicidade e documentação. *Revista do Serviço Público* (Rio de Janeiro) v. 78, n.º 1/3, p. 3-4, jan./mar. 1958. O autor deste editorial, então diretor da *Revista do Serviço Público*, promoveu a publicação de importantes artigos sobre documentação, de autoria de especialistas estrangeiros. Destacamos os seguintes: Coblans, Herbert. Novos métodos e técnicas de difusão de conhecimento, Trad. de Maria Amélia Pôrto Migueis, v. 78, n.º 1/3, p. 55-84, jan./mar. 1958. Lasso de la Vega, Javier. Necessidade de aplicar um sistema orgânico à ordenação dos arquivos administrativos. Trad. de Maria Amélia Pôrto Migueis. v. 79, n.º 1, p. 44-60, abr. 1958. Brillouin, Léon. Ciência e informação. Trad. de Lygia Nazareth Fernandes. v. 79, n.º 3, p. 254-260, jun. 1958. Gardin, Jean-Paul. Problemas da documentação. Trad. de Lygia Nazareth Fernandes. v. 80, n.º 2, p. 146-159, ago. 1958. Lasso de la Vega, Javier. Bibliotecário e documentalista — uma divergência e um problema. Trad. de Lygia N. Fernandes. v. 86, n.º 3, p. 137-155, mar. 1960.
- 29 — OTLET, Paul. Documentos e documentação. *Revista do Serviço Público* (Rio de Janeiro) v. 1, n.º 3, p. 28-31, mar. 1940. Em tradução de Francisco Martins Dias Filho, este discurso proferido no Congresso de Documentação Universal (Paris, 1937) foi publicado em separata: *Documentos e documentação*. Rio de Janeiro, Departamento Administrativo do Serviço Público, Serviço de Documentação, 1947. 31 p. (Publicação avulsa, n.º 254).
- 30 — MALCLÈS, L.-N. *op. cit.*, p. 266.
- 31 — *Bibliografia Brasileira de Medicina*. v. 1 —, 1937/38. Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Bibliografia e Documentação, 1939.
- 32 — FONSECA, Edson Nery da. Informação em ciências médicas: estado atual do problema. *Brasília Médica* (Brasília) v. 2, n.º 1/2, p. 69-75, mar./jun. 1968.
- 33 — KEFFER, Luiza. *Índice bibliográfico de lepra, 1500-1943*. São Paulo, Biblioteca do Departamento de Profilaxia da Lepra, 1944. 3 v. Trata-se de *dépouillement* de âmbito internacional e que vem sendo atualizado por volumes suplementares.

- 34 — IGLÉSIAS, Dolores & MENEGHEZZI, Maria de Lourdes, *Bibliografia e Índice da geologia do Brasil*. 1641 —. Rio de Janeiro, Departamento Nacional da Produção Mineral, Divisão de Geologia e Mineralogia, 1943.
- 35 — SAMBAQUY, Lydia de Queiroz, artigo citado (ver n.º 14), p. 236.
- 36 — *Bibliografia Econômico-Social*, 1950-53. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1950-54. Diretora: Laura Maia de Figueiredo.
- 37 — SAMBAQUY, Lydia de Queiroz. *O I.B.B.D. e os serviços que se propõe a prestar*. Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Bibliografia e Documentação, 1958. 23 p.
- 38 — COBLANS, Técnica de documentação na organização da literatura científica. *Ciência e Cultura* (São Paulo) v. 5, n.º 4, p. 189-193, dez. 1953.
- 39 — COBLANS, Herbert. *Introdução ao estudo de documentação*. Traduzido do original inglês por Maria Antonieta Requião Piedade. Rio de Janeiro, DASP, SD, 1957, 149 p. (Ensaios de administração, n.º 8).
- 40 — REIS, José. Alguns problemas de documentação. *Anhembí* (São Paulo) v. 21, n.º 63, p. 462-471, fev. 1956.
- 41 — Ver artigos referenciados em nota n.º 28.
- 42 — SOCIEDADE BRASILEIRA PARA O PROGRESSO DA CIÊNCIA, São Paulo. *Simpósio sobre bibliografia e documentação científica, realizado com a colaboração do Conselho Nacional de Pesquisas, pelo Instituto Brasileiro de Bibliografia e Documentação... e pela Associação Paulista de Bibliotecários*. São Paulo, 1956. 106 p.
- 43 — Documentação. *Jornal do Brasil* (Rio de Janeiro), Suplemento Dominical (dirigido por Reynaldo Jardim), 25 de agosto; 1, 15, 22 e 29 de setembro; 6, 13, 20 e 27 de outubro; 3 e 17 de novembro de 1957.
- 44 — CONSELHO FEDERAL DE EDUCAÇÃO. Parecer n.º 326. In: — *Curriculos dos cursos superiores*: Rio de Janeiro, s.d., p. 84-86 (Separata de *Documenta*, n.º 10 e 11). Na Universidade de Brasília, por exemplo, a matéria é desdobrada nas seguintes disciplinas: 18-238 (Documentação), 18-239 (Mecanização e Automação), 18-240 (Análise de Informações) e 18-241 (Reprografia).
- 45 — *Ciência da Informação*. v. 1 —, n.º —, 1972 —, Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Bibliografia e Documentação, 1972.
- 46 — *Bibliografia Brasileira de Documentação*. v. 1 —, 1811/1960. Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Bibliografia e Documentação, 1960. Até dezembro de 1972 saíram 2 volumes.
- 47 — PAULA, Affonso Celso M. de. A documentação na Petrobrás. *Revista do Serviço Público* (Rio de Janeiro) v. 98, n.º 4, p. 5-14, out./dez. 1966.
- 48 — MARQUES, Sílvia Augusta. Térmos coordenados. *Boletim Econômico da SUDENE* (Recife) v. 5, n.º 1, p. 141-162, jan./jun. 1969.
- Documentação técnico-administrativa e seu contrôle com térmos coordenados. Belo Horizonte, VI Congresso Brasileiro de Biblioteconomia e Documentação, 1971. 23 f.
- 49 — CUNHA, Maria Emilia de Mello e & MOURA, Maria Aparecida Gomes de. A Diretoria de Documentação e Divulgação da Secretaria Geral do Conselho Nacional de Estatística como centro de documentação especializada. *A Biblioteca* (Rio de Janeiro) n.º 11, p. 3-8, jan./mar. 1959.
- 50 — CENTRO BRASILEIRO DE PESQUISAS EDUCACIONAIS, Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos* (Rio de Janeiro) v. 24, n.º 59, p. 118-136, Jul./set. 1955; v. 25, n.º 61, p. 145-153, jan./mar. 1956. Ver também *Bibliografia Brasileira de Educação*. v. 1 —.

- 1953 —. Rio de Janeiro, Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais, 1954 —. Trimestral.
- 51 — CAMPBELL, Harry C. A transmissão de informações entre bibliotecas. In: Unesco. *Comunicação na era espacial*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, Instituto de Documentação, 1969, p. 143-155 (Ver especificamente p. 150).
- 52 — UNESCO. *Unisist; informe del estudio sobre la posibilidad de establecer un sistema mundial de información científica*. Montevideo, Oficina de Ciências de la Unesco para América Latina, 1971, p. 42.
- 53 — CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Resolução n.º 20, de 30 de novembro de 1971*. Dispõe sobre a organização administrativa da Câmara dos Deputados e determina outras providências. Brasília, Departamento de Imprensa Nacional, 1972, 137 p.
- SENADO FEDERAL. Resolução n.º 58, de 1972. Dispõe sobre o Regulamento Administrativo do Senado Federal. *Diário do Congresso Nacional*, Seção II, Ano XXVII, n.º 128, 11 de novembro de 1972, p. 4445-4489 (Serviço Gráfico do Senado Federal).

# Delegação de Competência

**Clenício da Silva Duarte**  
Consultor Jurídico do DASP

**SUMÁRIO:** 1. A descentralização e a desconcentração como necessidades na moderna técnica de gestão. A delegação de competência como a mais importante medida de desconcentração. 2. Conceito de delegação. Imprescindibilidade de lei formal para que ela ocorra. 3. Espécies de delegação, segundo a natureza material dos atos outorgados. Delegação de um para outro Poder (delegação de poderes) e delegação dentro do mesmo Poder (delegação legislativa e administrativa). 4. Distinção entre delegação, substituição e representação. 5. Natureza jurídica da delegação. Irresponsabilidade do delegante pelos atos do delegado. Delegação com e sem reserva de competência. Como autorização, a delegação é ato discricionário, revogável ao nuto do delegante. 6. Impossibilidade de revogação pelo delegado dos atos do delegante, praticados anteriormente à delegação. Revogação dos atos do delegado pelo delegante na pendência da delegação. 7. A mudança de titulares não acarreta necessariamente a caducidade da delegação que, para ser revogada, tem de haver ato expresso. 8. Pode o delegado subdelegar as atribuições que lhe foram conferidas? 9. Requisitos da delegação. Atribuições indelegáveis. 10. A delegação no Direito Constitucional Brasileiro 11. *Idem*, na Lei de Reforma Administrativa. 12. Conclusão.

1. As múltiplas e cada vez mais absorventes tarefas que se cometem ao Poder Público, mormente nos dias de hoje, em que sua ação intervencionista mais e mais se acentua, impuseram a descentralização de atribuições, de modo a que se aparelhasse o Estado para lograr os seus objetivos, dentro da dinâmica administrativa, segundo os princípios mais modernos da técnica de gestão. Mas, dada essa plethora de atividades que o próprio Estado se atribuiu, nem sempre basta, para a realização eficiente e rápida de seus fins, o recurso à descentralização, porquanto, mesmo praticada esta em larga escala, sempre se concentram, num dado órgão ou em determinadas autorida-

des, tarefas tão numerosas que outro recurso não resta senão o apelo à desconcentração. Nem sempre essa desconcentração visa apenas a aliviar a carga de trabalho, sendo, muitas vezes, usada para maior eficiência do resultado a alcançar, pelas melhores condições técnicas eventuais do órgão ou agente em favor do qual ocorreu a desconcentração.<sup>1</sup> E entre os atos de desconcentração se destaca, pela sua importância, a delegação de competência.<sup>2</sup>

2. A delegação, em Direito Público, ocorre sempre que se atribuem funções próprias do delegante a pessoa ou órgão, que se diz delegado, e que não teria essa competência<sup>3</sup> se não se efetivasse a delegação.<sup>4</sup> Como as atribuições dos órgãos que integram os três Poderes do Estado ou constam de disposições constitucionais ou, em certos casos, apenas de normas de lei ordinária, e, dentro de cada Poder, a fixação de competência das várias autoridades também decorre de preceituação legal, implícita ou explícita, segue-se que a delegação de competência só pode verificar-se por força de autorização de lei formal.<sup>5</sup>

1. "O objetivo da delegação, de fato, não é tanto o de permitir que o delegante se alivie do exercício das próprias funções quanto o de que essas funções sejam exercidas, também, oportunamente e do melhor modo possível" (FLAMÍNIO FRANCHINI, *La Delegazione Amministrativa*, Milão, 1950, p. 34).
2. Para MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, Lisboa, 1968, 8.ª ed., vol. I, n.º 110, p. 246, "a desconcentração pode ser originária, quando a própria lei dá competência aos chefes subalternos para tomar decisões ou por delegação de poderes (V., adiante, no texto, referência à indistinção de denominação), quando a competência é conferida por lei ao chefe superior mas com a faculdade de delegar poderes aos subalternos admitindo a lei por vezes que estes, por seu turno, subdeleguem em subalternos de segundo grau os poderes recebidos por delegação".
3. Segundo RENATO ALESSI, *Diritto Amministrativo*, Milão, 1949 vol. I, ps. 102 e 103, "competência de um determinado órgão e — subjetivamente — de um determinado funcionário é exatamente o complexo das atribuições conferidas ao órgão e ao funcionário titular. A competência, portanto, como uma medida de quantidade: o que foi reconhecido no campo do direito processual, onde se concebe a competência como a medida da jurisdição atribuída a um determinado órgão jurisdicional. No campo administrativo, por conseguinte, a competência é a medida do poder de ação que diz respeito a um determinado órgão administrativo e, por isso, ao funcionário titular".
4. MARCELLO CAETANO, ob. e vol. cits., n.º 100, p. 219, assim define a delegação: "A delegação de poderes consiste no ato pelo qual um órgão normalmente competente para a prática de certos atos jurídicos autoriza um outro órgão ou um agente, indicados por lei, a praticá-los também".

FLAMÍNIO FRANCHINI, ob. cit., p. 12, a conceitua como "a transferência para outrem do exercício de funções próprias". No mesmo sentido, HELEY MEIRELLES, *Direito Administrativo Brasileiro*, 2.ª ed., Rev. dos Tribunais, 1966, p. 69.

5. O poder de delegação só é de admitir-se "quando uma disposição de lei o consinta" (DONATO DONATI, *Principii di Diritto Amministrativo e Scienza dell'Amministrazione*, Cedam, 1932, 3.ª ed., p. 97).

"A delegação, ... como instituto jurídico, é composta de dois atos, dos quais o primeiro, premissa maior para o desenvolvimento do segundo, é exatamente um ato normativo que estabelece uma competência (criando, então, ou aumentando outras vezes a esfera de atribuições).

Mas há também um segundo ato na delegação, o ato de outorga, própria ao delegante, e que este dirige ao delegado, permitindo, assim, por esse meio, que a competência se torne eficiente" (FLAMÍNIO FRANCHINI, ob. cit., p. 68).

Assim se expressa ALCINO PINTO FALCÃO, *Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro*, vol. 15, p. 155, verbete Delegação: "A doutrina dominante é no sentido de que só pode haver delegação quando expressamente autorizada pela norma positiva; a menos que se trate de competência indistinta entre superior e inferior".

3. A delegação, consoante a natureza das atribuições outorgadas, pode verificar-se: a) de um para outro dos Poderes do Estado, e b) dentro do mesmo Poder, de uma autoridade ou órgão para outra ou outro de menor hierarquia. No primeiro caso, diz-se que há delegação de poderes;<sup>6</sup> no segundo, ocorre delegação a ser classificada segundo a natureza material do ato a ser delegado.

É comum, entre os autores, indistinguir as denominações, não raro se expressando a delegação dentro de um mesmo Poder como delegação de poderes,<sup>7</sup> quando esta tem sentido específico, pela extravasão de atribuições de um para outro Poder do Estado. Se o conceito de delegação de competência ou de atribuições é mais amplo, por isso que esta pode ser de um para outro Poder, ou dentro do mesmo Poder, a delegação de poderes só ocorre quando se verifica a outorga de atribuições, pelo delegante, fora do Poder em que ele se situa. Preferimos, assim, denominar **delegação de competência ou de atribuições**, como expressão genérica, que se subdividiria em duas espécies: a) delegação de atribuições de órgão de um para o de outro Poder,<sup>8</sup> tradicionalmente conhecida por delegação de poderes, e b) delegação de atribuições dentro do mesmo Poder, quando a transferência de competência se efetiva de um órgão ou autoridade (o delegante) para outro ou outra de menor hierarquia (o delegado), mas sem sair da esfera de atuação do Poder a que pertencem. Esta última (b) pode classificar-se em: 1) delegação administrativa<sup>9</sup> e 2) delegação legis-

6. "Essa teoria da delegação de poder era, insiste-se em assinalar, a transferência pura e simples em direito administrativo de uma teoria de direito privado, a teoria do mandato. Em um como em outro caso, assistia-se a uma delegação de poderes entre o mandante e o mandatário, de tal sorte que o ato realizado pelo delegado tinha exatamente o mesmo caráter que o executado pelo delegante.

Essa teoria foi aceita sem discussão pelos autores e pela jurisprudência até o fim do século XIX. Mas a essa época apareceram, um após outro, dois artigos, um de M. ESMEIN, em 1894, outro de M. BERTHÉLEMY, em 1898, pelos quais foi demonstrado de maneira peremptória que o poder não se pode delegar. Esses autores, estabelecendo a distinção entre os órgãos constituintes e os órgãos da Constituição, mostram que as atribuições de competência e de poderes feitas pela Constituição não podem ser modificadas fora de tempo e que um órgão constituído nenhuma qualidade tinha para delegar a outro órgão poder que lhe era peculiar" (ANDRÉ HAURIOL, *A Utilização em Direito Administrativo das Regras e Princípios de Direito Privado*, trad. de Paulo da Mata Machado, R.D.A., I, p. 472).

7. Cf., *verbi gratia*, MARCELLO CAETANO, ob. e vol. cits. n.ºs 100 e 110.

8. Não só há delegação de poderes do Legislativo para o Executivo. Também há casos, no direito alienígena, de delegação de competência jurisdicional para órgãos administrativos (cf. BILAC PINTO, *Parecer* in R.D.A., vol. VI, p. 253).

9. A delegação administrativa não só ocorre dentro da esfera de atuação do Poder Executivo, mas pode efetivar-se dentro de qualquer dos demais Poderes, como a transferência de atribuições materialmente administrativas de autoridade superior para a inferior do Poder Legislativo ou do Judiciário, sabido que no âmbito de atuação desses Poderes se praticam atos materialmente administrativos, de que são exemplos os que o Presidente da Câmara e do Senado e os dos Tribunais do País baixam em relação ao pessoal das Secretarias desses órgãos. Cf., ao propósito, nosso artigo, nesta Revista, vol. 105, n.º 2, maio a agosto de 1970, ps. 31 e segs., sob o título *Os Regulamentos Independentes*.

lativa,<sup>10</sup> de acordo com a natureza material do ato objeto da delegação, isto é, quando se trata, do ponto-de-vista material, de ato administrativo ou legislativo<sup>11</sup>, respectivamente.

4. A delegação, *lato sensu*, não se confunde nem com a substituição nem com a representação. Isto porque, na delegação, se transferem ao delegado atribuições próprias do delegante, ao passo que, na substituição, ao substituto compete as atribuições do substituído, agindo aquele como se este fosse, e, na representação, o representante age em nome do representado, devendo depois prestar-lhe contas do mandato.

Na substituição, o substituto se investe dos poderes que correspondem ao substituído, como se ele, no momento em que a exerce, fosse o titular do cargo. Na delegação, não há substituição do titular, mas as atribuições deste (as que sejam objeto da delegação) é que se transferem para o delegado, que as exerce como se elas fossem inerentes ao seu cargo, isto é, as atribuições objeto da delegação se acrescem às normais do cargo exercido pelo delegado. Na representação, o representante age em nome do representado, o que não ocorre na delegação, quando o delegado age em razão do seu cargo, a cujas atribuições se somaram as que constituem o objeto da delegação.

Na delegação, há uma relação de hierarquia<sup>12</sup> entre delegante e delegado, o que não se verifica com a substituição, quando o substituto age como se fosse o substituído, nem com a representação, que é estranha também à relação hierárquica. Na substituição, o substituto pode ser hierarquicamente inferior ao substituído na função que lhe assegurou essa prerrogativa, mas não o é no momento em que ocorre a substituição.

10. Se é certo que freqüentemente se denominam delegação legislativa e delegação de poderes, indiferentemente, não é correta a sinonímia, não só porque há delegação de poderes que não são legislativos (cf. nota 8, *supra*), como há delegações legislativas que não são de poderes, porque se exercem dentro do próprio Legislativo (Cf. Constituição Federal de 1967, art. 55, *caput*, da primitiva redação, e art. 52, *caput*, da atual, quando as leis delegadas podem ser elaboradas por comissão do Congresso Nacional ou de qualquer de suas Casas. Vale dizer, há delegação de atribuições do Poder Legislativo para órgão que o integra, não saindo a delegação do âmbito do mesmo Poder).

11. Não é raro o equívoco (cf. ANDRÉ HAURIQU, artigo e revista cits., p. 473), embora totalmente injustificável, de se pretender que a competência do Executivo, nos casos de outorga constitucional para baixar decretos-leis se constitui em delegação legislativa. Não há tal, porquanto a competência legislativa deferida o é originariamente, ainda que possa sujeitar-se ao referendo do Legislativo (V. Constituição Federal de 1967, na redação em vigor, art. 55, § 1.º). É parcela do Poder Legislativo originariamente conferida pela Constituição, pelo que o ato assim baixado é lei também em sentido formal. Só se recebe em delegação a atribuição que não se tinha originariamente, vale dizer, só há delegação quando inexistir competência originária de lei formal para a prática do ato.

12. A menos que se trate de delegação de poderes, quando os órgãos ou autoridades delegantes se situam em outra esfera de Poder em relação aos órgãos ou autoridades delegados.

5. Como comumente se entende, a natureza jurídica da delegação é de uma autorização.<sup>13</sup> E o agente ou órgão que a recebe age como se essa competência delegada lhe fosse originalmente conferida, isentando-se o delegante, ao contrário do que ocorre no mandato,<sup>14</sup> de qualquer responsabilidade pelo ato praticado em razão da delegação.<sup>15</sup>

A transferência de competência, ainda que com reservas, alça o delegado à posição do delegante no que concerne àquelas atribuições, pelo que nenhuma responsabilidade se atribui ao delegante pelo ato do delegado, que não o representa, respondendo este pessoalmente perante a administração, embora esta se obrigue em relação a terceiros prejudicados, pelo princípio da responsabilidade objetiva, o que é outro caso.<sup>16</sup>

A delegação, como autorização, pode ser feita: a) com reserva de competência, isto é, o delegante também deixa a si a prática do ato objeto da delegação, agindo concorrentemente com o delegado; b) sem reserva, quando as atribuições objeto da delegação são totalmente transferidas ao delegado.

Ocorra a delegação com reserva ou sem ela, dada a sua natureza jurídica de autorização, é ato discricionário, razão por que pode ser revogada, pelo delegante, a qualquer momento

13. Cf. MARCELLO CAETANO, ob. e vol. cits., n.º 100, p. 220; FLAMÍNIO FRANCHINI, ob. cit., ps. 115 e 156: "Em atenção ao ato que dá origem à delegação, deve, pois, concluir-se que se trata de uma autorização administrativa particular". E, mais adiante (p. 188):..." o ato de delegação se inclui na categoria geral das autorizações administrativas".

14. FLAMÍNIO FRANCHINI, ob. cit., assim conceitua a deferência: "Um primeiro elemento é constituído do objeto. Na delegação de direito público, diferentemente da representação, trata-se como já se esclareceu, de funções, isto é, de poder, que vem exercido não por um interesse próprio ou exclusivamente próprio, mas por um interesse de outrem, ou, como se diz, por um interesse objetivo" (ps. 36 e 37).

15. "Em direito privado, uma pessoa que gere seus próprios negócios pode confiar esses cuidados a um mandatário: se o mandatário gera mal, o mandante será o único a suportar-lhe as consequências danosas, mas, em direito público, o funcionário não pode dar, a um terceiro, mandato para executar suas funções, porque são os negócios de outrem, da coletividade, que ele gera e que toda essa coletividade sofreria por uma má gestão do mandatário. O funcionário foi escolhido *Intuitu personae*, em consequência, mais freqüentemente, de exames ou concursos destinados a determinar o seu valor profissional. Foi a ele pessoalmente que a autoridade competente confiou a gestão dos negócios públicos. É, pois, inadmissível que ele, por sua própria iniciativa, se substitua por um terceiro.

O princípio é, pois, que as competências não podem ser objeto de um contrato de mandato.

Como, no entanto, é necessário prever que pode ser impossível a um funcionário, em certos casos, exercer ele próprio todos os seus poderes e que a função deve ser exercida de qualquer modo, outros processos tiveram de ser imaginados para suprir o mandato. São a delegação e a suplência legal" (MARCEL WALINE, *Traité Élémentaire de Droit Administratif*, Paris, 1950, 5.ª ed., p. 536).

16. Cf. Const. Federal, art. 107, caput. A pessoa jurídica de direito público, de que o delegado é agente, responde pelos danos que este, no exercício de suas funções, causar a terceiros, não tendo nenhuma responsabilidade, no caso, o delegante, cabendo ainda ação regressiva da pessoa de direito público contra o delegado, se agiu este com culpa ou dolo (Const. Federal, art. 107, parágrafo único).

e sem invocação de motivo.<sup>17</sup> Também, por igual, mesmo nos casos em que se verifica delegação sem reserva, não desejando o delegante, de um modo geral, revogar a delegação, pode chamar a si o caso, praticando o ato por avocação.<sup>18</sup>

Como as atribuições transferidas pelo delegante ao delegado colocam este, quanto à competência para a prática de tais atos, em pé de igualdade com aquele, há de se indagar, como o faz FRANCHINI<sup>19</sup>: a) pode o delegado revogar ou suspender os atos do delegante, praticados anteriormente à delegação?; b) pode o delegado revogar atos por ele praticados por força da delegação, enquanto no uso dela?, e c) pode o delegante revogar o ato do delegado na pendência da delegação?

As três indagações responde FRANCHINI afirmativamente. À primeira, tendo em vista a igualdade de competência, quanto à matéria, entre o delegante e o delegado; à segunda, evidentemente, com maior razão, por ser ato próprio do delegado, e, finalmente, em relação à terceira e última, por ser o delegante, em geral, superior hierárquico do delegado.

Quanto à primeira, não nos parece com razão FRANCHINI ao reconhecer no delegado competência para revogar o ato anterior à delegação, praticado pelo delegante. E inexiste essa competência porque, se é certo que ao delegado se transferiram as atribuições da espécie, também não é menos exato que essa delegação é ato discricionário, restando sempre a competência do delegante para avocar a decisão, ainda que haja transferido suas atribuições sem reserva.<sup>20</sup> Esta, precisamente,

17. Como exemplo do que se firma no texto, pode citar-se a delegação administrativa do Presidente da República aos Ministros de Estado e dirigentes de entidades da Administração Centralizada e Descentralizada para declarar a desnecessidade de cargos públicos, na forma da Constituição Federal, autorizada pelo Decreto-lei n.º 489, de 4-3-1969 (art. 1.º, § 2.º), e efetivada pelo Decreto n.º 64.394, de 23-4-1969 (art. 1.º, § 2.º), revogada expressamente pelo Decreto n.º 65.764, de 2-12-1969 (art. 1.º).

Cf., também, sobre a revogação *ad libitum* do delegante, CARLOS GARCIA OVIEDO e ENRIQUE MARTINEZ USEROS, *Derecho Administrativo*, 9.ª ed., Madrid, 1968, vol. I, p. 567; FRANCHINI ob. cit., p. 193, por esta forma se manifesta: "Com respeito particularmente à possibilidade de revogação do ato de delegação, pode afirmar-se que, sob o ponto-de-vista subjetivo, é necessário reconhecer ao delegante, a qualquer momento, um poder absoluto de revogação".

18. "O fato de o delegante ter permitido ao delegado o exercício dos poderes não o priva destes: o delegante continua a ser competente, cumulativamente com o delegado. Mas quando queira exercer a sua competência deve o delegante *avocar* o caso, de modo a evitar a existência de duas decisões concorrentes. Isto é: delegante e delegado são competentes nas matérias em que houve delegação, mas, em cada caso, só um deles pode exercer a competência" (MARCELLO CAETANO, ob. e vol. cits., n.º 100, p. 220).

Cf., também, DONATO DONATI, ob. cit., p. 97.

19. Ob. cit., ps. 194 a 196.

20. Cf. nota 18, *supra*.

é uma das diferenças entre delegação e substituição, por quanto, nesta, não haveria dúvida sobre a competência revocatória do substituto em relação ao ato do substituído, que não lhe é superior hierárquico quando o substituto lhe esteja substituindo. Como o delegado, na delegação administrativa, é hierarquicamente inferior ao delegante, não poderia nunca revogar o ato deste, praticado em decorrência de identidade de atribuições. A solução dada a esta indagação por FRANCHINI é, de certo modo, contraditória com a que ele, acertadamente, dá à terceira, reconhecendo a prerrogativa do delegante em revogar o ato do delegado na pendência da delegação. Se reconhece esta competência do delegante, como justificaria igual poder sobre ele do delegado? O que legitima a interferência do delegante, revogando o ato do delegado, é a sua supremacia hierárquica, o que não ocorre em favor do delegado.

MARCELLO CAETANO,<sup>21</sup> a propósito da questão assim opina: "A solução do problema parece dever procurar-se antes na razão das posições relativas de delegante e delegado. O delegante é aquele órgão ao qual a lei confere principal e diretamente a competência, como responsável pelas funções que lhe estão atribuídas. O delegado, quer a delegação esteja implícita na natureza do cargo, quer resulte de ato de delegação, é um auxiliar do delegante destinado a descongestionar ou desconcentrar as tarefas dele, mas sem o privar das responsabilidades da função. Desse modo, ao delegante deve sempre ser reconhecido um direito de vigiar o uso dos poderes delegados, um poder de superintendência (independentemente da hierarquia), sem o que a delegação implicaria a alienação dos poderes e até poderia criar a subversão das situações. Isto é, não há relação jurídica de hierarquia, mas existe uma supremacia política que dá prevalecimento à vontade do delegante.

Ao delegante caberá, portanto, o poder de revogar os atos do delegado, como se fosse superior hierárquico dele, visto serem as mesmas as razões pelas quais tem de reconhecer-se a superintendência do delegante ou do superior.

Mas essas razões impedem que se admita a competência do delegado para revogar os atos do delegante. É a este que incumbe dar as orientações necessárias para o desempenho das funções, traçar as diretrizes da interpretação das leis com as quais o delegado deverá informar-se".

21. Ob. e vol. cits., n.º 216, ps. 492 e 493.

Mais adiante, assim termina o eminente jurista português e Chefe de Estado do país amigo: "O delegado não pode revogar os atos do delegante sem pôr em choque a posição deste como órgão normal e plenamente competente para o desempenho da função a que pertencem os poderes delegados".

7. A mudança dos titulares, quer se trate do delegante ou do delegado, importaria em caducidade da delegação?

A matéria é controvertida, entendendo alguns que, embora o agente tenha sido escolhido **intuito personae**, em se tratando de relações funcionais, a mudança dos titulares, quer seja o delegante ou o delegado, não importa em extinção da delegação. MARCELLO CAETANO,<sup>22</sup> embora se incline nesse sentido, esclarece que a regra do direito português é pela caducidade.

Não vemos como acolher-se a caducidade da delegação na hipótese de mudança dos titulares, impondo-se ato revocatório expresso para extinguir-se a delegação. É que a relação jurídica entre os titulares, mesmo ocorrendo a mudança, é sempre entre um superior e o inferior hierárquico, o que faz presumir continuidade de confiança, do contrário não se manteria a subordinação.

8. **Quid**, no que tange à subdelegação? Poderia o delegado transferir a seu subordinado as atribuições recebidas em delegação, ou lhe é vedada essa subdelegação?

Vigorando as mesmas regras para a subdelegação que as incidentes sobre a delegação,<sup>23</sup> como só há esta se ocorreu autorização legislativa formal, segue-se que a subdelegação só se verifica se houver dispositivo legal admitindo-a, nos casos taxativamente especificados. No silêncio da lei, entende-se vedada a subdelegação.<sup>24</sup>

Segundo informa MARCELLO CAETANO, no direito português se acolhe a subdelegação, desde que o delegante autorize o delegado a transferi-las ao subdelegado,<sup>25</sup> com o que a autorização legislativa só seria exigível para a delegação, na qual poderia o delegante permitir a subdelegação. Mas há de acrescentar-se: se a lei o permitir.

22. Ob. e vol. cits., n.º 100, p. 220.

23. ALCINO PINTO FALCÃO, *Repertório*, cit., verbete **Delegação**, p. 155.

24. Sobre o tema, cf. FRANCHINI, ob. cit., ps. 176 e 177.

25. Ob. cit., n.º 100, p. 222.

A subdelegação nada mais é do que uma delegação da delegação e, como tal, não poderia verificar-se sem suporte legal, ao nuto do delegante, que só tem essa faculdade quando a lei o autoriza e para as atribuições que específica.

9. São requisitos da delegação, de um modo geral: a) preceituação constitucional ou de lei ordinária que a autorize, segundo a natureza da delegação; b) a competência, originária e excludente de qualquer outro, do órgão ou autoridade delegante, que outorga suas atribuições ao órgão ou autoridade delegada, e c) a forma expressa do ato de delegação.<sup>26</sup>

De um modo geral, todos os atos que importam em atribuições substanciais do órgão ou autoridade são insuscetíveis de delegação, devendo, assim, por ele ou ela ser exercido diretamente. FRANCHINI (ob. cit., pág. 182 a 184) indica os atos que, pela sua natureza, não seriam suscetíveis de delegação. São eles: a) os que, pela sua amplitude e pela esfera de eficácia, exorbitariam da competência da autoridade a quem se desejaria outorgar a delegação; b) os atos que importem em atividade de controle sobre a autoridade a que seriam delegados; c) os atos que exigem procedimento especial ou uma forma solene, que não poderiam ser observados se se procedesse à delegação; d) as atribuições mais importantes conferidas a uma dada autoridade e que lhe caracterizam, de certo modo, a essência e a posição no âmbito da administração.

Se é assim, como se delegam, *verbi gratia*, ao Poder Executivo as atribuições essenciais de outro Poder, o Legislativo, através das leis delegadas?

Diríamos que a competência constitucional só pode ser delegada com reservas, isto é, o delegante mantém consigo as atribuições que delegou, exercendo-as concomitantemente com o delegado. Assim, poderia dizer-se: as atribuições constitucionais são, em princípio, indelegáveis, quando caracterizam as funções específicas do delegante, a menos que essa função

26. MARCELLO CAETANO, ob. e vol. cits., n.º 100, ps. 219 e 220, arrola os seguintes requisitos da delegação: "a) lei que a permita; b) dois órgãos ou um órgão e um agente da mesma pessoa coletiva de direito público indicados pela lei, dos quais um normalmente competente (o delegante) e outro eventualmente competente (o delegado); c) a delegação propriamente dita, isto é, o ato pelo qual o delegante autoriza o exercício dos poderes pelo delegado, salvo os casos de delegação implícita".

precípua em termos constitucionais seja delegada sem que se prive o delegante de idênticas atribuições, concorrentemente com o delegado.

Houve sempre, em nosso Direito, as maiores reservas relativamente às delegações de competência, não só quando estas extravasam do âmbito de um Poder para o outro, constituindo as delegações de poderes, como até mesmo, no que concerne às delegações dentro do mesmo Poder, cuja prática é largamente adotada no Direito Administrativo alienígena.

10. A separação rígida de poderes, que obteve formulação expressa na Constituição de 1934 (art. 3.º, § 1.º), desapareceu totalmente sob o regime instituído em 10 de novembro de 1937, de inspiração totalitária, quando, desaparecendo o Congresso Nacional, as funções legislativas e executivas se concentraram nas mãos do Chefe do Governo, que o exercia ditatorialmente. Com a restauração democrática, ocorrida em 1946, como reação do Parlamento, temeroso de nova arremetida antidemocrática, voltou-se à fórmula de separatismo rígido,<sup>27</sup> que mereceu, entre nós, as maiores censuras de destacados cultores do Direito Público,<sup>28</sup> sendo a delegação de poderes uma necessidade por todos reconhecida.

Quanto às delegações administrativas, nada dispunham as Constituições anteriores, só passando a haver norma constitucional expressa a respeito a partir da Carta Política de 1967, desde a sua primitiva redação,<sup>29</sup> mantida com pequenas alterações pela Emenda Constitucional n.º 1, de 1969<sup>30</sup>. Disse-se, então: "A lei poderá autorizar o Presidente a delegar aos Ministros de Estado, em certos casos, as atribuições mencionadas nos itens VI, XVI e XX" (isto é, "prover os cargos públicos federais, na forma desta Constituição e das leis"; "autorizar brasileiros a aceitar pensão, emprego ou comissão de governo estrangeiro", e "conceder indulto e comutar penas, com audiência dos órgãos instituídos em lei" — redação primitiva da Constituição de 1967). Na redação em vigor, mantêm-se as mesmas atribuições como suscetíveis de delegação pelo Presidente da República aos Ministros de Estado e, já agora, a outras autoridades, acrescentando a autorização para delegar competência

27. Const. Federal de 18 de setembro de 1946, art. 36, § 2.º.

28. Cf., ao propósito, VICTOR NUNES LEAL, *Delegações Legislativas*, R.D.A., vol. V, ps. 378 e segs.

29. Art. 83, parágrafo único.

30. Art. 81, parágrafo único.

na extinção dos cargos públicos e a de dispor sobre a estruturação, atribuições e funcionamento dos órgãos da administração federal (que não constituíam competência conferida ao Presidente da República na primitiva redação da Carta Política de 1967).

11. Dentro desse princípio que a Constituição estabelecerá com a possibilidade de outorga, pelo Presidente da República, de delegação administrativa de algumas atribuições constitucionais, com exclusão, **a contrario sensu**, como evidente, das outras, que são indelegáveis, o Decreto-lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967, estatuiu:

"Art. 6.º — As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais:

#### IV — Delegação de Competência.

Art. 11 — A delegação de competência será utilizada como instrumento de descentralização administrativa, com o objetivo de assegurar maior rapidez e objetividade às decisões, situando-as na proximidade dos fatos, pessoas ou problemas a atender.

Art. 12 — É facultado ao Presidente da República, aos Ministros de Estado e, em geral, às autoridades da Administração Federal, delegar competência para a prática de atos administrativos, conforme se dispuser em regulamento.

Parágrafo único — O ato de delegação indicará com precisão a autoridade delegante, a autoridade delegada e as atribuições objeto de delegação.

Art. 173 — Os atos de provimento de cargos públicos ou que determinarem sua vacância, assim como os referentes a pensões, aposentadorias e reformas, serão assinados pelo Presidente da República, ou, mediante dele-

gação deste, pelos Ministros de Estado, conforme se dispuser em regulamento".<sup>31</sup>

12. Por força dessas medidas de desconcentração, aliviaram-se grandemente as autoridades superiores de tarefas burocráticas, que só contribuíam para uma sobrecarga de trabalho, em prejuízo das preocupações com problemas de maior transcendência.

A descentralização, de um lado, e a desconcentração, de outro, permitirão que os encargos entregues ao Poder Público sejam satisfatoriamente desempenhados, sem que se congestione a atividade burocrática, que não pode ser elidida porque imprescindível, mas que assim será mantida em compasso que não perturbe o desenvolvimento do País.

O extraordinário progresso das ciências exatas, ao determinar verdadeira revolução em todas as atividades humanas, não poderia deixar de incrementar também as ciências sociais, que, ou acompanhariam o ritmo desse desenvolvimento, ou ficariam à janela, vendo o tempo fugir, como a musa da canção popular...

31. Regulamentado pelo Decreto n.º 60.740, de 23-5-1967.

Hoje em dia, o orçamento é visto, sobretudo, como uma ferramenta de planejamento e controle da economia. No entanto, é importante lembrar que, ao longo da história, o orçamento tem sido usado de maneira muito mais ampla, como uma ferramenta política, para promover mudanças sociais e econômicas. Por exemplo, o orçamento pode ser usado para financiar a construção de infraestrutura, como rodovias e ferrovias, ou para promover a industrialização de um país. Além disso, o orçamento também pode ser usado para controlar a inflação, através da redução do gasto público.

## O Orçamento-Programa no Brasil

J. Teixeira Machado Jr.

Técnico de Administração do BNDE e  
Professor da FGV

**SUMÁRIO:** Introdução Histórica; Tipos de Orçamento; Problemas de Terminologia; Mensuração Física; Padrões de Desempenho; A Prática Brasileira.

### INTRODUÇÃO HISTÓRICA

O orçamento sempre foi considerado nos Governos, especialmente a partir do século XVII, o instrumento básico das finanças públicas. Para comprovar esta assertiva faz-se suficiente apenas compulsar o caudal de literatura que sobre o assunto surgiu na Europa continental, sobretudo na França e na Itália, mesmo que seja preciso reproduzir a tão conhecida citação de Gladston, segundo a qual o orçamento vai além da receita e da despesa para atingir a própria prosperidade dos reinos e dos povos, aqui resumida sem a presença do original.

Através do orçamento, coordenavam-se as despesas em função das receitas, ou vice-versa, de acordo com a teoria política reinante em cada época, isto é, se no poder encontrava-se um Governo conservador para o qual o melhor orçamento é aquele que menos gasta ou se a preparação do orçamento estava nas mãos de um Governo *soit-disant* socializante, o qual pretendia minimizar as diferenças sociais com a arrecadação de pesados tributos. Surge desse embate a teoria das finanças compensatórias que, na verdade, domina hoje o complexo fazendário dos Governos modernos em qualquer país, resultante da observação de que a ação financeira dos Governos, por mais restrita que o seja, tem influência na economia nacional, podendo condicionar, na medida do grau de intervenção, a direção dos gastos dos cidadãos, quer individualmente, quer em coletividade.

A evolução desta prática, com a criação de uma correspondente teoria, foi lenta até os primórdios do presente século, o que não impediu, no entanto, que se chegasse à refinada aplicação dos incentivos fiscais, última palavra das finanças compensatórias, através dos quais o Governo motiva os inversistas e condiciona os investimentos para aplicação em setores prioritários ou na direção de regiões mais carentes, ao invés de deixar em mãos do setor privado maior quantidade de dinheiro cuja aplicação talvez fosse menos produtiva para a economia nacional.

No entanto, é provável que a primeira observação desse tipo tenha sido feita com a aplicação de impostos elevados a certos produtos considerados prejudiciais à saúde ou ao bem-estar dos cidadãos, pois é quase imemoriável a utilização dos impostos como meio coercitivo do uso ou da fabricação de certos produtos. Por outra, os Governos sempre se valeram dos tributos sobre artigos considerados de luxo — jóias, perfumes, bebidas alcoólicas, fumo e outros desse jaez — para canalizar recursos financeiros, permitindo, destarte, aliviar a tributação daquelas mercadorias ditas essenciais.

Sob o ângulo econômico, parece que a primazia pertence ao grande financista do século XVIII, Alexandre Hamilton — o verdadeiro HOMEM DO SÉCULO — que obteve do I Congresso da nascente república dos Estados Unidos da América do Norte forte tributação alfandegária sobre os produtos industrializados da Europa. Tal política tributária condicionou a emigração de capitais ingleses, dos Países Baixos principalmente e, mesmo, da França, possibilitando, assim, fácil e barato financiamento para o impulso industrial que a América iria desenvolver nos anos vindouros até hoje, mormente porque tais capitais se nacionalizaram, não por força de lei, mas em função do lucro e do crescimento da economia daquela nação.

Parece que a história das finanças públicas, nos séculos XVII, XVIII e XIX, indica que a receita pública tem uma acenadrada predominância nesta tentativa de condicionamento da economia, embora isto não signifique uma evolução nas técnicas orçamentárias, nem mesmo na composição estrutural do orçamento público.

Este condicionamento da receita não é, aliás, de modo nenhum de estranhar, pois toda a história financeira mostra que o interesse por este lado da equação orçamentária sempre sur-

giu em primeiro plano. Com efeito, na luta entre barões feudais da Grã-Bretanha e os soberanos pelo controle dos dinheiros públicos, a instituição da receita pública foi tratada com especial carinho e chegou-se mesmo ao ponto de não haver referência à despesa. Assim foi na Carta Magna, assinada por João-Sem-Terra, nos começos do século XIII. Mesmo quando a luta se institucionalizou politicamente, com o definitivo estabelecimento do Parlamento, após a revolução que os ingleses chamam de gloriosa e que levou ao trono Guilherme de Orange e a Rainha Ana, a limitação do poder de lançar impostos e taxas, levantar empréstimos e obter donativos foi a arma que o Parlamento, em ascendente dominação política, encontrou seguindo a tradição da Idade Média, para consolidar também seu poder financeiro, evolução que se completaria nos começos do nosso século.

Ainda por muitos e muitos anos, a despesa seria vista tão-somente como o instrumento de pagar funcionários, comprar mercadorias, pagar as despesas de guerra ou, resumindo no jargão da Economia moderna, comprar bens e serviços. Somente muito mais adiante, na história da humanidade foi que a despesa começou a ser visualizada e compreendida como um instrumento de condicionamento econômico e social. Afigura-se-nos, todavia, que esta é uma propriedade inerente à despesa pública. De fato, quando, naqueles idos, reis, imperadores e despotas jogavam seus povos em guerra, forçando a entrada de maiores recursos financeiros em suas arcas, estavam inconscientemente também, redistribuindo esses recursos em razão de compra de armamento, de víveres, de pagamento de soldos às tropas etc. Mesmo sem guerras, as obras públicas, por mais limitadas que fossem, bem como o tradicional pagamento de vencimentos ao funcionalismo e aos agregados ao trono já significavam um meio de retirar uma parcela do montante do dinheiro da coletividade para contemplar outros elementos dessa mesma coletividade e até de coletividades estrangeiras. Apenas, o processo não era sistematizado nem conscientizado. Tudo leva a crer, no entanto, que César, Imperador romano, na clarividência do pensamento latino, já possuía alguma consciência de que o Governo pode intervir decididamente nesse processo. Com efeito, Emil Ludwig, na biografia romanceada de Cleópatra, conta-nos que, ao voltar do Egito, verificou César que o populacho estava indócil com a falta de emprego, não podendo pagar pão e circo. Ordenou ele, então, a execução de grandes obras públicas para empregar a massa que, de outro

modo, poderia vir a constituir perigo para a estabilidade da ordem interna de Roma. Como se vê, é inerente à despesa pública o princípio de que esta, de um modo ou de outro, condiciona a conjuntura econômica de um país. A magnitude deste condicionamento é mera questão de grau com que o Governo utiliza o segundo membro da equação orçamentária. Não só de grau, no entanto, mas também de conscientização e de racionalização do processo de intervenção.

Ao iniciar-se o presente século, a Grã-Bretanha — novamente a Ilha — apresentava-se no cenário internacional como uma nação dominadora dos mares, como um império onde o sol não se punha, para repetir o velho jargão. Entretanto, internamente a situação não se configurava das mais risonhas, pois a desigualdade de participação de todas as classes no produto nacional era flagrante, tanto assim que foi em Londres que Carlos Marx assentou seu laboratório para estudar e descrever a luta de classes e criar sua célebre teoria do materialismo histórico. Entre os últimos anos do século passado e os primeiros do corrente, reformou-se a lei eleitoral com extensão do direito de voto ao proletariado mais parcamente remunerado, suprimindo-se a exigência de uma renda básica para o exercício desse direito. Tal reforma proporcionou a eleição de um Parlamento dominado pelo Partido Liberal, o qual subiu ao poder com maioria esmagadora e dentre seus membros sobressaíram as figuras do Primeiro Ministro Asquith e do Chanceler do Erário, Lloyd George, o qual, posteriormente, faria, como Primeiro Ministro, a primeira Grande Guerra.

A Câmara dos Comuns, orientada por esses dois líderes, aprovou, pelos idos de 1909, se não nos trai a memória, o que se poderia chamar com propriedade o primeiro orçamento intervencionista, já agora em um processo conscientizado, embora de sistemática imprecisa, porque lhe faltava o apoio de uma teoria que, somente com as publicações de Keynes, muitos anos depois, vem a surgir. No orçamento de Lloyd George, os impostos, sobretudo os diretos, foram elevados a um grau jamais concebido antes, de modo a canalizar um Amazonas de libras esterlinas para o erário de Sua Majestade. Ao mesmo tempo, a despesa pública foi condicionada dentro de uma programação econômica básica, de acordo com a filosofia política imperante no Partido Liberal, visando conscientemente ao favorecimento das universalmente chamadas classes menos favorecidas.

Tudo indica, portanto, que cabe ao nosso século a primazia de ter proporcionado em seu decorrer a evolução do orçamento como um instrumento de orientação econômica e de trabalho dos Governos, iniciando, concomitantemente, a racionalização, nem sempre porém continuada, e a conscientização de utilizar o orçamento como meio de programação.

Não custa, já que tomamos o rumo da lição da história, assinalar que a aprovação do orçamento de Lloyd George não foi pacífica. De fato, os membros da Câmara dos Lordes, na suposição de que tal orçamento lhes afetaria os interesses privados por que seriam eles — como realmente o foram — os principais contribuintes para o fortalecimento das finanças compensatórias, negaram aprovação, devolvendo os originais à Câmara Baixa. Esta, porém, sob a inspiração daqueles dois estadistas, reagiu de modo inesperado talvez. Aprovou, então, projeto de lei retirando da Câmara Alta o poder de votar matéria financeira. Uma série de negociações políticas, envolvendo até o Rei e, sobretudo, a ameaça de nomeação de tantos Lordes, escolhidos do Partido Liberal, quantos fossem necessários para suplantar a maioria retrógrada da Câmara Alta, forçou esta a aprovar o projeto de lei de reforma e do orçamento. Assim é que, até hoje, a Câmara dos Lordes apenas conhece o orçamento e outras leis de finanças, mas não as discute nem vota. Desta forma foi que quando Mr. Attle, Primeiro Ministro do Partido Trabalhista, ao assumir o poder, depois da segunda guerra, pretendeu abolir a pena de morte na Grã-Bretanha e não encontrou apoio, mais uma vez, na Câmara dos Lordes, a imprensa inglesa aconselhou-o a suprimir do orçamento as dotações para compra de cordas, já que sobre tal assunto, estritamente financeiro, a Câmara dos Lordes é constitucionalmente impotente para legislar.

Este exemplo de seu próprio país teria possivelmente inspirado a Keynes os primórdios de sua teoria dos orçamentos correntes e de capital, a qual ajudou o mundo ocidental a vencer a grande crise dos últimos anos da década dos '20 e dos primeiros da dos '30, com os indispesáveis burilamentos doutrinários de seu brilhante gênio.

O próximo exemplo que nos ocorre de utilização da despesa pública em seu papel de condicionante da conjuntura econômica de um país, já surge toda ela estritamente baseada na teoria keynesiana, ao referirmo-nos à experiência de Franklin

Delano Roosevelt, no **New Deal**, causando imenso impacto positivo na adormecida economia norte-americana de 1932, quando aquele estadista assumiu o poder. Já agora o processo de utilizar a despesa pública como condicionante econômico é, não só querido, conscientizado, como extremamente racionalizado dentro da contextura de um planejamento básico estruturado no **National Recovery Plan**, fundamento da Administração rooseveltiana. Esse plano, no entanto, que a Suprema Corte julgaria posteriormente inconstitucional, motivou o aparecimento de uma farta literatura pró e contra o planejamento governamental. Mesmo eivado de inconstitucionalidade, o NRP produziu consequências duradouras na economia daquele país porque muitos de seus programas vieram a ser cumpridos, embora fora da contextura integral do plano, tal como a Lei do Seguro Social, em cuja apreciação a Suprema Corte reverteu sua posição anterior de considerar inconstitucional as leis aprovadas pelo Congresso originárias do NRP, talvez em face de pressões políticas incontroláveis. Realizou-se mesmo assim um imenso plano de obras públicas, até que a grande nação do norte se viu envolvida no conflito para debelar o flagelo do nazi-fascismo.

As consequências da ação da Administração Roosevelt para o orçamento público foram inúmeras e perduram até hoje, pois foi a partir dessa época, com a transferência do órgão de orçamento — The Bureau of the Budget — do Tesouro para ficar subordinado diretamente ao Presidente e com a orientação imprimida por Harold D. Smith, que se começou a pensar seriamente em **técnica orçamentária**. Foi ainda nessa mesma época que as empresas privadas daquele país começaram a vislumbrar no orçamento um instrumento de auxílio ao processo de racionalização e programação de suas operações e finanças. A consciência de racionalização despertada na empresa privada com os estudos de Fayol na França e de Taylor nos Estados Unidos encontrou no processo orçamentário uma ferramenta para condicionar a programação física com a programação financeira.

Conseqüentemente, a utilização consciente da despesa pública como instrumento de política econômica é fato muito recente na história da humanidade. Tal observação pode ser facilmente suportada pela opinião de vários autores, entre os quais destacamos a de Frederick C. Mosher, para quem "não foi senão muito recentemente, há cerca de duas décadas, que maior

atenção se dirigiu para o lado da despesa do orçamento ou para a aplicação de princípios e técnicas econômicas à administração das finanças públicas."<sup>1</sup>

### SURGIMENTO DO ORÇAMENTO-PROGRAMA

É interessante notar que, nada obstante a imensa contribuição rooseveltiana para o desenvolvimento do aspecto técnico do orçamento público (já agora podemos identificar a dualidade: **orçamento público** e **orçamento empresarial**), não foi no Governo Federal dos Estados Unidos que se originou a idéia e se implantou a técnica do orçamento-programa, embora pessoas insuficientemente informadas façam tal assertiva em função dos trabalhos das duas Comissões do Congresso norte-americano, liderados pelo ex-presidente Hoover, cujos relatórios sobre finanças públicas aconselharam a introdução, no Poder Executivo, de um orçamento que, por falta de melhor denominação (sic), a primeira Comissão passou a chamar de **performance-budget**, cedo traduzido em língua portuguesa por **orçamento funcional**, no sentido de que esse tipo de orçamento deveria exprimir (como bem diz a expressão em inglês) as realizações governamentais. A palavra **função** adquiriu, então, sinonímia com a palavra **setor** de ação governamental. Na realidade, a idéia básica da I Comissão Hoover dirigia-se para um **orçamento-de-execução**, segundo o qual um produto final surgiria no final dos trabalhos.

Na verdade e nada obstante a grande contribuição de Harold D. Smith como Diretor do orçamento federal norte-americano por vários anos, especialmente durante o período da guerra, quando pessoalmente assumiu grandes encargos, Smith jamais praticou, aconselhou ou mesmo falou em orçamento-programa. Basta para tanto consultar, além dos orçamentos preparados sob sua direção, o livro **The Management of Your Government**<sup>2</sup> por ele escrito, meio esquecido hoje, mas ainda cheio de ensinamentos. Não nos olvidamos, contudo, de que, ao analisar os princípios orçamentários, Smith erigiu como um deles a propriedade de o orçamento adaptar-se aos objetivos fundamentais da entidade para a qual é elaborado. Assim, não concebia ele que o orçamento de uma estrada de ferro, pelo simples fato

1. Mosher, Frederich C., **Program-Budgeting: Theory and Practice**. (Public Administration Service: Chicago, 1954), pág. 2. O autor se situa estritamente na economia americana, sem aprofundar a análise histórica internacional.
2. Smith, Harold D., **The Management of Your Government**. (New York: Whittlesey House, McGraw-Hill Book Company, 1945).

de ser operado por uma empresa pública, tivesse a mesma estrutura de um orçamento ministerial. É provável que Smith, com a evolução de seu pensamento, teria deixado valiosa contribuição para o desenvolvimento do orçamento-programa, se não tivesse desaparecido tão cedo e, pois, tivesse podido continuar seu trabalho de orçamentista mesmo em outro plano que não o federal.

É óbvio, pelo menos para nós outros que olhamos o orçamento mais como um instrumento de ligação da programação física — para torná-la exeqüível — com a programação financeira, que o Governo Local — o Município — apresenta maiores e melhores condições para o surgimento e desenvolvimento desta técnica. E foi isto exatamente o que aconteceu. Pelo menos os registros históricos nos informam que foi em uma pequena cidade do Estado de Nova York, denominada Richmond, como a capital da Virgínia, que nasceu e implantou-se o orçamento por programas.

Realmente, é no Governo Local, sobretudo com a concepção que dele se tem nos Estados Unidos, eminentemente de prestação de serviços à comunidade, que surge a necessidade de programar a ação governamental, ultrapassando-se o tipo de orçamento em que se discriminam os meios, basicamente de natureza legal, para outro em que, primeiramente, se identificam os problemas da comunidade e, em seguida, equacionam-se esses problemas em termos de meios necessários, fundamentalmente um orçamento programático, no momento exato em que a humanidade começa a caminhar de um Estado regulador para um Estado executor, sem, todavia, abdicar de suas funções anteriores. Quanto ao surgimento do orçamento-programa nos Governos Locais norte-americanos com prioridade ao Governo Federal, trata-se, pelo menos, da lição que nos ensinam os melhores tratadistas de orçamento daquele país, entre os quais destacamos Jesse Burkhead, em seu já clássico **Government Budgeting**, felizmente já agora circulando no Brasil em tradução em língua portuguesa, graças aos esforços da Fundação Getúlio Vargas.<sup>3</sup> É verdade, por outro lado, que a demarragem do processo de orçamentação à base de programas em larga escala deve-se, sem dúvida, às recomendações das duas Comissões Hoover, já referidas.

3. Burkhead, Jesse, **Government Budgeting**. (Nova York: John Wiley and Sons, Inc., 1956).  
R. Serv. Públ., Brasília, 108 (1): jan/abr. 1973

Não foi nossa intenção fazer restrições à obra de Harold D. Smith ao apontar a gênese do orçamento-programa nos Governos Locais. Temos plena consciência do valor desse técnico, falecido prematuramente, pouco depois de deixar, já na Administração Truman, a direção do Bureau do Orçamento e de escrever o livro já citado. Entre outras contribuições de Smith vale, de passagem, assinalar sua preocupação de entrosar o Bureau de Orçamento com as Universidades, levando a estas a palavra dos técnicos do Bureau e trazendo destas o ensinamento dos professores universitários, em benefício de uma saudável corrente de pensamento e de troca de idéias de que resultou farta literatura em língua inglesa à disposição dos estudiosos. Smith, igualmente, sempre pensou que orçamento e organização e métodos deveriam caminhar juntos, embora, na prática, surgissem algumas dificuldades ao melhor entrosamento das duas técnicas. Vemos hoje o renascer dessa filosofia, como prova o fato de o Bureau do Orçamento do Governo norte-americano ter passado a denominar-se, talvez pela pressão do **BPPS**<sup>4</sup> **The Office of the Budget and Management**. De outro lado, não é próprio, outrossim, ignorar a profunda análise que as duas Comissões Hoover procederam no Poder Executivo do Governo Federal norte-americano, em nome do Congresso, com peso preponderante para o desenvolvimento da idéia do orçamento-programa, cuja análise da prática brasileira nos propomos a fazer na segunda parte deste trabalho. Pareceu-nos, contudo, de importância traçar um panorama, ainda que de horizontes amplos, da gênese desta técnica de administração moderna.<sup>5</sup>

### TIPOS DE ORÇAMENTOS

Parece-nos, no entanto, de proveito antes de enfocar o caso brasileiro, aclarar diferenças entre certos tipos de orçamento, os quais foram surgindo no processo administrativo, mas tiveram, como é natural, suas práticas descontinuadas à medida que outros mais sofisticados surgiram. Não é nossa intenção, com isto, porém, pretender demonstrar que um tipo de orçamento é menos ou mais eficiente que outro, nem nos move a

4. PBBS, em inglês: **Planning, Programing, Budgeting System**. Um sistema desenvolvido por MacNamara, no Departamento de Defesa norte-americano, segundo o qual se integram em uma linha contínua, o planejamento, a programação e, sua expressão financeira, o orçamento. Por isto mesmo, em português temos preferido chamar de **Sistema Integrado de Planejamento, Programação e Orçamento, SIPPO**.

5. Aparentemente, este trabalho dá pouca relevância à contribuição da França e da Itália para o desenvolvimento do orçamento público pela simples razão de que a preocupação predominante do pensamento francês e italiano sempre se voltou para o aspecto jurídico do orçamento público.

ídeia de elevar o orçamento-programa a pedestal de panacéia capaz de resolver todos os males administrativos. Já existe hoje plena consciência de que não é o tipo de orçamento que resolve os problemas da administração pública, mas o modo como um dado tipo de orçamento é operado pode ser ainda mais importante. Apenas é de reconhecer-se que, ao passo que os Governos se vão tornando responsáveis pela demarcação e orientação do processo desenvolvimentista, o orçamento-programa aparece, sem dúvida, como instrumento de trabalho mais apropriado, mais preciso, mais técnico e que melhor condiciona a programação física à programação financeira.

Afigura-se óbvio que o processo financeiro existe desde que a humanidade se constituiu em Estado, pois um dos condicionantes desta instituição é o seu poder de exigir dos súditos contribuição em moeda para manter os serviços governamentais. Estaria fora do escopo deste trabalho seguir tal linha de pensamento, de vez que a história das Finanças Públicas trata com minúcias da evolução do poder de tributar outorgado aos Governos. É fato notório, por outro lado, que, enquanto as finanças existem desde tempos imemoriais, a programação física do complexo de operações governamentais só recentemente apareceu como um imperativo categórico para racionalização dessas mesmas operações e obtenção de maiores resultados com menor dispêndio de recursos financeiros. Está fora de cogitação, porém, a imensa utilidade do orçamento-programa como a melhor técnica para expressão dos planos físicos, em termos de moeda e para controle físico e financeiro, sobretudo nesta conjuntura em que se continua a tradição dos recursos escassos e em que os Governos assumem responsabilidade pelo estudo e equacionamento na busca de solução dos mais graves problemas nacionais em horizontes temporais amplíssimos. Vejamos, preliminarmente, os principais tipos de orçamento.

**Orçamento tradicional**, muito conhecido com o nome de **lei de meios**. Contempla os meios de que o Governo pode dispor em um exercício financeiro para conduzir a administração sem qualquer relação, porém, com os problemas a enfrentar, vale dizer, sem a coordenação programática.

**Orçamento econômico**. Não chega a ser um orçamento-programa, mas visa sobretudo a considerar a economia nacional como um conjunto integrado, procurando infletir a ação governamental para aqueles setores pelos quais a iniciativa

privada mostra menor interesse. Assim, fala-se em orçamento econômico nacional, e, por via de consequência, em balanço econômico nacional, mas não há como confundir este com o orçamento econômico do Governo, parcela do orçamento econômico do setor público que, por sua vez, constitui uma parte do orçamento econômico nacional, sendo, portanto, um instrumento de intervenção estatal. A Finlândia chega ao ponto de fazer aprovar pelo Parlamento, não só o orçamento governamental, mas também o próprio orçamento econômico nacional que, destarte, se torna lei. Uma das características deste tipo de orçamento é que condiciona meios a grandes problemas nacionais, tornando-se, às vezes, de difícil implementação a nível estadual e municipal, pois que sua destinação é de natureza macro-econômica.

A doutrina keynesiana, que levou ao orçamento econômico, produziu, no Brasil, a Lei 4.320/64, por alguns considerada, embora a nosso ver impropriamente, a lei de orçamento-programa. Este pensamento emana da observação de que a Lei 4.320/64 dividiu as operações governamentais em **correntes** e de **capital**, como categorias essenciais para a programação governamental. Mas, no instante em que a aplicação e a interpretação da lei especialmente com o controle dos Tribunais de Contas da União e dos Estados sobre as finanças municipais passaram para os juristas, por formação profissional mais preocupados com o controle que com a programação, desenvolveu-se a idéia de dois grupos dicotômicos aparentemente estanques: **receitas e despesas correntes**, de um lado e **receitas e despesas de capital**, de outro, como se o orçamento não fosse uma integridade programática. Deste modo, a classificação da receita passou a condicionar a da despesa, perdendo o orçamento a flexibilidade necessária para ser um verdadeiro instrumento do planejamento em termos monetários. É verdade que o próprio fato de a lei separar, tanto na receita como na despesa, as transferências em **correntes** e de **capital** poderia parecer exata a dicotomia extremamente estanque acima referida. Levada a este rigor, nenhuma esfera de Governo poderia contrair um empréstimo para saldar um compromisso classificável em **despesas correntes**, de vez que as operações de créditos classificadas na lei como **receitas de capital** só em **despesas de capital** poderiam ser aplicadas. Tal dicotomia fechada cria problemas enormes, mormente para as Prefeituras municipais, sobre carregadas com encargos ditos correntes, mas da maior magnitude para a vida do Município, como entre outras a manutenção do ensino.

Este ciclo fechado, uma Prefeitura não poderia vender bens inservíveis para desenvolver o ensino como, por exemplo, contratar novos professores ou pagar melhores salários. O ativo do balanço patrimonial poderia abundar de bens inúteis para a Prefeitura, mas esta não teria condições de aliená-los para atender a encargos com o ensino, a saúde, limpeza pública, etc., mantida a dicotomia legal ao exagero, como, lamentavelmente, alguns juristas pretendem.

Daí decorre outra observação importante. De fato, com a Lei n.º 4.320/64 desenvolveu-se também o conceito — ou preconceito — de que as **despesas correntes** são, social e economicamente, menos valiosas que as **despesas de capital**, pois que estas de modo genérico se transformam em bens de capital, como tal contabilmente registráveis no ativo governamental. Este é um dos defeitos do chamado orçamento econômico, em relação ao orçamento-programa, ao descharacterizar os serviços prestados pelo Governo, para ressaltar a ênfase com a criação de bens de capital, como se fosse socialmente útil construir uma escola, um hospital, ou comprar um equipamento e não fazê-los funcionar. O orçamento-programa elimina tal distorção, porque coloca a ênfase no programa a executar, no objetivo a atingir, na meta a completar, desde que sua natureza tenha sido previamente determinada como imprescindível à coletividade, exigindo que, ao cabo do exercício financeiro ou do período de tempo esquematizado, surja um **produto final**, característica fundamental do orçamento-programa. Este produto final pode ser um prédio escolar, um ambulatório, mas pode ser, da mesma forma, o número de alunos que concluíram a terceira série do curso primário nas escolas do Município.<sup>6</sup>

O estudioso pode identificar outros exageros de classificação, facilmente encontradiços na Lei 4.320/64 à medida que a mesma pretendeu estabelecer um orçamento econômico para as três esferas do Governo de nosso sistema federativo. Por exemplo, a diferenciação entre **investimentos** e **inversões financeiras** e entre alguns títulos dessas duas categorias. Assim, um terreno adquirido para nele ser construído um prédio é um

6. É com satisfação que podemos, a esta altura do pensamento do planejamento oficial, vislumbrar modificação substancial nestes conceitos com reversão para a classificação por projetos e atividades, enfatizando com maior precisão os objetivos e metas perseguidos em termos de eficácia e de benefícios à coletividade, em substituição aos conceitos de investimentos e custeios, já que as próprias Nações Unidas provam não se fazer desenvolvimento só com investimentos e que muitas despesas de custeio são essenciais ao processo de melhoria das condições humanas na terra.

investimento, mas a aquisição de um prédio já pronto é uma inversão financeira. A entrada no ativo de ações do Banco do Brasil é uma inversão financeira, mas da Petrobrás é um investimento, dadas as características comerciais e industriais preponderantes de cada uma dessas empresas de economia mista. É provável que, sob o prisma estritamente econômico, todo este sistema de classificação seja muito importante, mas, por outro lado, a lei não toma em consideração o objetivo a atingir e daí corre-se o perigo de preparar e executar um orçamento simplesmente para identificar categorias econômicas e não para realizar um produto final em benefício das populações. Para o administrador, o importante é que a escola seja construída e os alunos recebam instrução, ou que uma ponte ligando duas margens de um rio dê passagem a pessoas e mercadorias, construída com material novo ou não. O mais importante é o objetivo e não o meio ou a categoria econômica em que se classifique o meio utilizado. Daí a relevância do orçamento-programa, por equacionar meios em função de objetivos e daí porque, também, discordamos, data venia, de que a Lei 4.320/64 seja uma lei de orçamento-programa, embora achemos que ela não impede a implementação desta técnica no Brasil e, bem interpretada, sem exageros legalísticos, até que ajuda, especialmente no desenvolvimento de um tipo de controle positivo e não meramente punitivo. Controle positivo é aquele controle que motiva, incita, vocaciona as bases administrativas para a realização eficiente de sua missão, visando ao cumprimento integral do produto final. Fixa o rumo de ação como a bússola indica o rumo do navio e mostra, assim de logo, os problemas que vão surgindo na execução, os quais são debatidos sem preocupação com a hierarquia funcional, mas com a ênfase colocada na busca de solução, de modo que o objetivo e a meta se completem no tempo previsto com as especificações projetadas, partindo-se daí para a administração por exceção.

Incidentemente, há uma riqueza de conceituação em denominar-se orçamento a este processo. Orçamentar é fixar rumo, segundo os dicionários, que fazem prevalente na nomenclatura náutica e originário do italiano ou do neerlandês. Na palavra orçamento vive maior expressão de força que na palavra inglesa budget, passada para o francês (le budget) de onde, aliás, veio originariamente (bouguette) ou para o alemão (das budget) ou na palavra espanhola presupuesto.

À continuação, a distinção acima já apontada de **transferências correntes** e de **capital**, é outro exagero que não se justifica mesmo em razão da teoria do orçamento nacional, pois na consolidação das contas as transferências se anulam, fazendo-se a agregação ao nível em que as despesas são efetivamente apropriadas a um objetivo específico, além de, como já vimos, jungir a aplicação dos recursos financeiros à sua origem.

Quanto à despesa, é possível, por exemplo, notar a classificação de **salário-família, abono familiar, juros de dívida pública e diferença de câmbio**, na categoria das transferências.

Com efeito, presidiu a idéia de apropriar à categoria das transferências **salário-família** e **abono familiar** o fato de que tais adicionais ao salário do servidor decorrem, não do serviço por ele diretamente prestado, mas em razão do número de dependentes que oneram seu orçamento particular em auxílio do qual o Estado lhe proporciona um adicional. Ora, é claro que se o Estado pagasse um salário tal que não fosse necessário conceder benesses adicionais, o custo total do salário seria, indiscutivelmente, apropriado ao programa, ou à unidade administrativa a que o **servidor serve**. Há tempos nossa atenção já tinha sido advertida para o fato de os orçamentos dos Governos Central da França e Federal dos Estados Unidos da América do Norte não comportarem tal distinção, levando diretamente ao custeio dos serviços **todas** as despesas sobre os mesmos incidentes, coisa, aliás, que sempre nos pareceu racional que a sofisticação de levar tais contas à categoria das transferências correntes. De fato, o Governo não transfere a nenhuma entidade, nem a pessoas, a responsabilidade pela realização de um serviço ou produção de bem, os quais — realização e produção — estão sob direta administração estatal, cujo custo se acresce destas benesses. Quando o Governo compra os serviços pessoais, está naturalmente e **ex lege**, também se comprometendo a pagar tais adicionais. Além de um erro conceitual, tal classificação, excessivamente especializada, concorre para aumentar inutilmente o trabalho de elaboração e controle dos orçamentos públicos.

Por seu turno, porém, a conta **contribuição de previdência social**, que significa a parte do empregador para o fundo previdenciário, constitui um caso flagrante de prestação indireta e mediata de serviço, pois a dotação constante do orçamento se destina a comprar o serviço do INPS, do IPASE ou de outra insti-

tuição seguradora, para futura prestação financeira ou assistencial, não mais ao Governo, porém a pessoas, os aposentados.

Caso aberrante, no entanto, é de juros da dívida pública, pois estes representam um custo financeiro, direto e imediato, do empréstimo. Veja-se o **Manual para Classificação das Transações do Governo segundo seu Caráter Econômico e sua Função**, editado pelo Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas em 1959, do qual consultamos o original em língua espanhola. De fato, ali encontramos à página 147 nitidamente distinguidos em títulos diferentes:

- Gastos líquidos correntes em bens e serviços
- Juros pagos no governo central
- Juros
- Pagamentos diretos de subvenções
- Transferências à conta de receita de unidades familiares
- Transferência ao governo local para operações correntes
- Transferências correntes ao exterior.

No mesmo sentido é o plano geral, às páginas 93 a 95, que comentamos no livro **Classificação das Contas Públicas**, editado pela Fundação Getúlio Vargas, em 1967.

Como se vê, um manual excelente mente técnico não considera os juros como transferência, nem podia fazê-lo sob pena de incidir em erro. O fato é que a Lei 4.320/64 esqueceu-se dos custos financeiros das transações governamentais, e, pois, seu plano de contas deveria comportar distinção de, pelo menos, dois tipos de custeio:

- custeio em bens e serviços
- custeio financeiro, ou outros títulos mais convenientes, nunca, porém, considerar como transferência um custo direto de empréstimo, certamente oneroso para a administração. Um título como **custeio financeiro** teria ainda a vantagem de agrupar, com propriedade, outras contas como **despesas de exercícios anteriores**, alguma outra dotação especial para tipos de dívidas a liquidar ou amortizar, bem como **diferença de câmbio**, pois que esta última conta se nos afigura com todos os característicos de um **custeio financeiro**, da mesma forma que **juros da dívida pública**. Transferência é que, certamente, não nos parece que o seja, pois o câmbio é remetido para compra de bens e serviços e a diferença adere ao principal.

Como se vê, classificar contas, sob o ângulo da racionalidade do orçamento, não é tão simples como pode parecer à primeira vista. É imprescindível aprofundar a análise para encontrar a substância da transação, pois que, de modo geral, o que se classifica não é a conta, mero instrumento de representação, mas as próprias transações. E, consequentemente, preciso descer, ou subir, até estas para encontrar sua verdadeira posição no conjunto geral das operações governamentais. Esta foi, aliás, a mensagem que procuramos transmitir no livro já citado, **Classificação das Contas Públicas**.

Por sua vez, a **dívida pública** outra coisa não é senão baixa de passivo à semelhança de **restos a pagar**. Deve-se então classificar a **amortização da dívida pública** como uma transferência? A resposta se nos afigura ser negativa, porque o Governo não transfere a outra entidade a responsabilidade de prestação de serviço nem a realização de obras, apenas paga o que deve. Como classificar, pois, a **amortização da dívida pública**? A nosso entendimento, trata-se de uma baixa direta do passivo, contabilizável no exercício em que ocorre a amortização, sem incidência em categoria econômica específica.

Não se poderá, jamais, determinar o exato custo dos serviços públicos se as despesas não apresentarem classificação que lhes precisem exatamente seu papel como fatores determinantes de custo.

A transferência aparece quando o Governo entrega dotação a outra entidade, de direito público ou privado, para que ela execute um serviço ou realize uma obra, de interesse coletivo, que o próprio Estado (sentido lato) poderia executar, mas, por razões de política administrativa ou econômica, preferir delegar atribuições e recursos. Não é, parece-nos, o caso das contas acima discutidas, mas seria, certamente, o caso de bolsas de estudo, por que o Estado em vez de prover diretamente o ensino, paga a entidades privadas ou públicas para fazê-lo.

Aliás, a definição da Lei 4.320/64 para as despesas de transferências está perfeitamente em compasso com o raciocínio que expusemos acima, de delegação de atribuições e dotações, ou, mais acertadamente, nosso raciocínio paralela a definição da lei.

A nosso parecer, o plano de contas contido no Anexo n.º 4, em consonância com o artigo 13 da lei 4.320/64 é que, na realidade, desviou-se do conceito emitido pelo § 2.º do artigo 12, de transcrição:

"Classificam-se como Transferências Correntes as dotações para despesas às quais não corresponde contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manutenção de outras entidades de direito público ou privado."

Destarte, as transferências são essencialmente as subvenções sociais, as subvenções econômicas, os auxílios e as contribuições, para utilizar a mesma terminologia, da mencionada lei, desde que a contraprestação em bens e serviços não seja direta ao Governo. Ora, nos casos anteriores, a prestação de serviços é direta e imediata, onerando os custos dos respectivos serviços.

Observe-se, para encerrar este assunto, a inadequação da redação do § 6.º do mesmo artigo 12, que, ao definir as Transferências de Capital, considerou-as **independente de contraprestação direta em bens e serviços**, por isto que tais dotações estão vinculadas a **investimentos ou inversões financeiras**. De qualquer maneira, porém, a frase é perigosa porque pode levar à presunção de que ficaria facultado a um Governo transferir recursos sem a competente prestação, ainda que não direta ou imediata, em bens ou serviços, tanto mais quanto o referido parágrafo não perderia sentido se tal frase fosse omitida, mas, ao contrário, ganharia concisão.

**Orçamento Plurianual de Investimento.** Uma das boas idéias surgidas com o orçamento econômico foi, sem dúvida, a da programação a longo ou médio prazos, resultando, no Brasil, por força do Decreto-lei 200/67, a institucionalização do ORÇAMENTO PLURIANUAL DE INVESTIMENTO — OPI, posteriormente consagrado na Constituição *ex vi* parágrafo único do artigo 60 e terceiro do artigo 62, com a regulamentação dos Atos Complementares de n.ºs 43/69, 76/69 e 9/70. Desta forma a implementação do orçamento-programa em nossa terra já vem favorecida com a institucionalização da programação a longo, médio e curto prazos, que lhe é necessariamente inerente.

Por outro lado, na escala de valores da despesa pública, tem-se atribuído relevância aos investimentos como já referimos anteriormente, mas, na abrangência do orçamento-programa, tal escala de valores há de ser revista, pois está fora da técnica do orçamento-programa a concepção de que uma categoria de despesa seja superior a outra, de vez que a importância primordial recai no objetivo a atingir, ou, em outras palavras, o objetivo é que define a importância da despesa. A partir deste raciocínio, o orçamento plurianual de investimento sofreu uma extensão salutar, para incluir também as chamadas despesas correntes, tornando-se a antiga sigla OPI em ORÇAMENTO PLURIANUAL INTEGRADO, isto é, compreendendo para o período de tempo determinado por lei, no Brasil três anos, tanto as despesas de capital como as correntes. Destarte, o OPI torna-se a base em que se assentará o orçamento-programa de execução anual.

A programação, como o processo orçamentário, há de ser contínua e sistemática, sem o que não se pode pensar em aperfeiçoamento nem mesmo em exatidão da programação empreendida. A continuidade significa que, a cada exercício, as dotações contidas no último ano do OPI, à vista de cuidadosa revisão para colocá-las em consonância com a conjuntura vigente, passam para o orçamento anual, verdadeiro executor dos planos contidos no OPI. Um pouco além disto, porém. É imprescindível a análise permanente para que o ano do OPI que se extrapola para o orçamento de execução seja substituído por outro ano mais além, de modo que se mantenha a integridade do triênio ou outro prazo fixado para preparação do OPI, desse modo, na verdade, a programação se estende por um período de quatro anos: o do exercício (E), no orçamento em execução; e três anos seguintes (E + 1, E + 2, E + 3) compreendidos no OPI.

De acordo com as idéias expostas quanto aos dois tipos de orçamento, parece-nos claro que os orçamentos de investimentos do Governo do Prof. Carvalho Pinto, em São Paulo e os planos do Governo do ex-Presidente Juscelino Kubitschek foram muito mais orçamentos econômicos que orçamentos-programa e, diga-se de passagem, que, à época, nem a administração estadual nem a federal se preocupou em especificar seus orçamentos econômicos a médio prazo em orçamentos-programa de execução anual.

**Orçamento funcional.** Institucionalizado pela primeira Comissão Hoover, este tipo de orçamento procura identificar, em primeiro lugar, as **funções** em que o Governo deve empregar os recursos financeiros. Áí, ao invés de salientar as despesas com pessoal, com aquisição de bens e serviços e, ao invés de salientar a categoria econômica em que incide uma despesa governamental, o orçamento funcional, ou orçamento por funções, procura mostrar o que o Governo faz ou pretende fazer. Por isto, o esforço total do Governo aparece dividido em funções (veja-se no Manual de Orçamento por Programa e Atividades, publicação das Nações Unidas, tradução em língua portuguesa sob os auspícios do Ministro Reis Veloso, do Planejamento, a definição completa de funções)<sup>7</sup> que outra corrente de pensamento prefere chamar de **setores**. Assim, pode-se saber quanto dos recursos financeiros do Governo está sendo aplicado em educação, saúde, industrialização, transporte, comunicações, defesa nacional, segurança de pessoas e bens, urbanização, comércio, cultura, administração geral, agricultura, pecuária, bem-estar social, administração específica etc.<sup>8</sup>

A determinação de quantas funções deve ter um Governo é certamente problema a ser resolvido na prática, em consonância com a magnitude de ação do mesmo. Geralmente, costuma-se dividir as funções em subfunções e estas em programas, subprogramas, atividades e subatividades.

Desenvolvimento econômico, ou desenvolvimento econômico e social, não é evidentemente uma função ou setor, mas o grande objetivo nacional.

A agregação das responsabilidades governamentais no Brasil em dez títulos, incluindo a administração geral e destacando a administração financeira, foi a orientação seguida pelo Decreto-lei n.º 2.416, de 17 de julho de 1940. A mesma orientação aderiu a Lei 4.320/64, com as modificações posteriores introduzidas pelo Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, à medida que o Governo da União, a partir de 1965, iniciou um processo sistemático de implementação do orçamento-programa a nível federal.

7. Para comentários doutrinários a respeito do conceito de funções, o leitor é convidado a consultar de nossa autoria o livro *Classificação das Contas Públicas* (Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1967).

8. Em realidade, como já dissemos, a I Comissão Hoover estava mais interessada em realizações e execução que em funções, parecendo-nos este título verdadeira redução de conceitos.

Tudo leva a crer que a primeira recomendação para implementação das técnicas do orçamento funcional, da União, tenha sido feita pela CEPA<sup>9</sup>, em cujo relatório sobre finanças públicas aparece uma neste sentido, sem, no entanto, indicar os passos necessários, na presunção, perfeitamente aceitável, de que, pela tecnicidade da matéria, os detalhes de implantação deveriam ser objeto de estudo mais acurado por um Grupo de Trabalho constituído de pessoas versadas no assunto. O Governo cujo mandato se iniciou a janeiro de 1961 não tomou conhecimento do trabalho da CEPA e os sucessivos relatórios sobre reformas administrativas, de 1961 a 1964, foram suplantados pelas crises políticas que convulsionaram o país.

Já exprimimos o pensamento, em artigo publicado na Revista de Administração Pública, da Fundação Getúlio Vargas, de que a idéia do orçamento funcional não prosperou, no Brasil, à falta de sólida teoria que desse apoio à prática que se ia desenvolvendo a nível estadual e municipal, de vez que a União ficava fora das normas do Decreto-lei 2.416/40. Parece-nos que todos os demais fatores determinantes do atraso brasileiro em orçamento-funcional, nada obstante a existência de um instrumento legal consignante de funções definidas, são apenas consequências desta falta, isto é, de uma teoria que acompanhasse o desenvolvimento da prática e, em sentido contrário, comunicasse à prática que melhoramentos, ano após ano, deveriam ser introduzidos.

Alguns dos fatores colaterais que impediram, por tantos anos, o aperfeiçoamento da prática do sistema instituído pelo Decreto-lei 2.416/40, foram: a inexistência da conscientização de que se tratava de um orçamento funcional, tanto que este próprio nome só aparece muitos anos depois; a idéia prevalente, até bem pouco tempo, de que o orçamento deveria servir, essencialmente, para obtenção de dados estatísticos e para controle, mais propriamente que para a programação; o fato de que a condução do processo orçamentário nos Estados e Municípios brasileiros sempre esteve a cargo de contadores, geralmente, por formação profissional, mais afeitos à idéia de controle que à de programação; o fato de que o órgão que deveria dar assistência técnica a Estados e Municípios não teve, até sua recente extinção, condições, por motivos que fogem à nossa

9. Comissão de Estudos e Projetos Administrativos, CEPA. Relatório final sobre normas para elaboração, execução e controle orçamentário (Departamento de Imprensa Nacional, 1961).

percepção, de aparelhar-se convenientemente para teorizar a concepção contida no Decreto-lei n.º 2.416/60 e na Lei 4.320/64 e proporcionar uma vasta rede de treinamento específico, deixando, portanto, de dar cumprimento integral à sua missão; falta de troca de informações entre Estados e Municípios, por inexistência de um centro coordenador que deveria ter sido o próprio órgão acima referido, sobre a condução de seus negócios orçamentários;<sup>10</sup> a idéia de que o orçamento seria basicamente uma parte do processo contábil, idéia esta que está em relação direta com a condução dos orçamentos por contadores sem treinamento específico para esta especialidade; a ausência de coordenação administrativa entre o órgão central do orçamento (geralmente o contador) e os responsáveis pela condução das atividades-fim, como os diretores de departamento de educação, saúde, obras públicas, urbanismo, etc. Enquanto o primeiro administrava o orçamento dentro da premissa, quase insultuosa, do "não tem verba", os outros exageravam nos pedidos de verbas (estamos de propósito utilizando a nomenclatura anterior), já na expectativa de que seus pedidos seriam podados com uma tesoura extremamente afiada. Tal situação, na administração orçamentária brasileira, tornou-se tão aguda que proporcionou mesmo o surgimento de conflitos pessoais entre o responsável pelo órgão central de orçamento e os responsáveis pela atividade-fim, sem culpa real de um ou de outros, pois a ambos faltava o necessário treinamento e a percepção de que vivemos em uma economia de recursos escassos e de que o orçamento é a peça para condicionar tais recursos à solução das necessidades coletivas. No entanto, mais que um problema técnico, identificam-se, nessas lutas pessoais, problemas de coordenação administrativa e de relações humanas no trabalho, não privativas do Brasil, porém. Com efeito, Frederick C. Mosher identifica problemas de competição na administração orçamentária dos Estados Unidos não só entre o órgão de orçamento e entre os diversos responsáveis pelas atividades-fim, mas também entre esses.<sup>11</sup> Temos aí um problema da chamada lei das reações antecipadas e cuja solução não cabe, com exclusividade, à área da administração orçamentária.

10. O Ministério do Planejamento e Coordenação Geral supre, hoje, esta falha.

11. Mosher, Frederick, C., *op. cit.* págs. 41 e seguintes. Destaque-se a frase bem representativa do problema: "Each administrator is competing with his associates for his shares of the "pie", and the pie is usually not big enough to go around". Ou esta outra: "And not least among the qualifications of an administrator and a budget officer are their abilities as tacticians and gladiators in the budget process". (págs. 15 e 16, respectivamente)

Como já transparece nas linhas acima, outro fator de preponderância substancial, embora aqui por pura questão metodológica colocado em último lugar, apresenta-se na ausência de um racional sistema de elaboração orçamentária, em que as necessidades públicas sejam convenientemente mensuradas a termos de moeda e de unidades de serviço a prestar ou de obra a executar, com preliminar e indispensável definição e clarificação dos objetivos a atingir, técnica que somente surge com a doutrina do orçamento-programa.

A teoria que desejaríamos se apoiasse na prática e, em um processo de retro-informação, contribuísse para melhoria da prática, desenvolveu-se nos Estados Unidos com a colaboração, como já salientamos, entre o Bureau de Orçamento e as Universidades, ao passo que estas e as próprias Escolas de Comércio, no Brasil, sempre se abstiveram de estudar o orçamento como técnica específica, coisa que só se passou a fazer, em nosso país, com o surgimento da Escola Brasileira de Administração Pública, da Fundação Getúlio Vargas. A disciplina foi, então, proficientemente lecionada pelo emérito Professor Sebastião Sant'Anna e Silva, cujos cursos freqüentamos em 1954 e a quem, embora imerecidamente, tivemos a honra de substituir de 1957 a 1968. Coube também a Sant'Anna e Silva a primazia de aperfeiçoar, a nível federal, o orçamento público, com a introdução de classificação mais objetiva para a despesa, mas sua rápida passagem como Diretor da Divisão de Orçamento, do antigo DASP, não permitiu a desejada evolução.

Um orçamento funcional não se caracteriza, porém, apenas pela existência de um sistema de classificação da despesa por funções. Inerente à idéia de orçamento funcional está o conceito de custo dos serviços públicos. Aliás, a Comissão Hoover pretendia um **custo líquido**, segundo o qual das despesas que formariam o complexo do custo de uma função deveria ser deduzida, se fosse o caso, a receita advinda com a venda de bens e serviços produzidos pela função. Isto mostraria, exatamente, qual a participação das dotações orçamentárias no financiamento de tais funções. A idéia de custo não esteve presente no Decreto-lei 2.416, nem se encontra na Lei 4.320/64.

O resultado mais flagrante da listagem prévia de funções foi a confusão criada, e ainda hoje reinante, em muitos Governos de nosso sistema federativo, entre **função** e **departamentalização**. Na realidade, as funções nada mais eram e, em alguns

casos ainda hoje são, senão meras reproduções, na estrutura orçamentária, da estrutura de organização, impedindo, assim, o desenvolvimento programático e de custo, mas, sem dúvida alguma, facilitando elementarmente a elaboração das propostas orçamentárias.

Vale a pena assinalar que o interesse do Governo Federal, e pois sua ação, projeta-se de modo mais realístico e específico. Não se fala mais em orçamento funcional. Sabe-se exatamente que o aperfeiçoamento dos orçamentos públicos no Brasil deve seguir a trilha do orçamento-programa, segundo o qual não só se especificam funções ou setores, como, também, fixam-se objetivos que podem ultrapassar um ou mais exercícios financeiros, medem-se metas a serem cumpridas anualmente, estabelecem-se prioridades, identificam-se os centros de decisão, relacionam-se os elementos humanos e os meios materiais disponíveis ou que possam tornar-se disponíveis, e estudam-se os recursos financeiros necessários para a aquisição desses elementos e desses meios, de modo a formular uma matriz econômica entre metas e recursos, pois qualquer que seja o tipo de orçamento, este só poderá exercer bem seu papel quando cobre as seguintes características, que resumimos de J. Meyer:<sup>12</sup>

1. ser uma atribuição de objetivos e meios;
2. representar um equilíbrio macro-econômico;
3. exprimir uma atribuição de responsabilidade;
4. possibilitar ligação constante com a evolução econômica;
5. ser, em resumo, um modelo econômico.

Como se depreenderá, o orçamento-programa pode mais facilmente preencher todas estas características, mas, voltamos ao orçamento funcional para dizer que uma preocupação dos técnicos com sua implantação, a qual se estende também ao orçamento-programa, no que tange à determinação de custos, reside na decisão sobre se o custo total das atividades estritamente administrativas devem ou não ser rateados entre as atividades-fim. Uma decisão desse tipo, porém, só na prática poderá ser tomada, em razão dos equipamentos mecânicos ou eletrônicos e dos recursos humanos disponíveis para uma opera-

12. Meyer, J: *Gestion Budgetaire* (Paris: Casa Dunod, 1966) pág. 10.

ção exata e que não eleve em demasia os custos administrativos.

Na medida em que, como já assinalado, a classificação funcional não parou na função ou na subfunção, desdobrando-se estas em atividades, subatividade e tarefa, criou-se certa confusão com o orçamento-programa porque este utiliza igual terminologia. Por muito tempo, pensou-se que orçamento funcional e orçamento-programa fossem uma só e única técnica, cabendo a Jesse Burkhead, mais uma vez, na obra já citada, dirimir a dúvida a este respeito, mostrando a autonomia de cada um destes tipos.

**Orçamento-Programa.** Na definição de Jesse Burkhead, o orçamento-programa é aquele tipo de orçamento que

"apresenta os propósitos, objetivos e metas para os quais a Administração solicita as dotações necessárias, identifica os custos dos programas propostos para alcançar tais objetivos e dados quantitativos que medem as realizações e o esforço realizado em cada programa."<sup>13</sup>

A leitura da definição já nos mostra algumas peculiaridades do orçamento-programa que o distingue dos demais tipos, mesmo do orçamento funcional, que foi, por assim dizer, a primeira etapa na evolução que conduziu à integração do sistema de programação física com as finanças públicas.

Primeiro, não se trata, tão-só, de identificar funções e apropriar meios às mesmas, mas dentro dessas estabelecer **propósitos**, ainda que gerais, tendendo para uma especificidade maior que na função, por sua natureza essencialmente genérica, ao passo que um propósito já significa que o administrador pretende algo determinado dentro da função. Para exemplificar com o federalismo brasileiro, poderíamos dizer que o propósito do Governo Federal no campo da educação é mais amplo que o propósito de um Governo Municipal, embora ambos estejam atuando dentro da mesma função. Poder-se-ia até, dentro deste canal de raciocínio e partindo da estrutura a ser levantada de um orçamento-programa nacional, chegar à repartição de atribuições entre as três esferas de Governo que passariam a atuar coordenadamente dentro do federalismo cooperativo de-

13. Burkhead, Jesse, *op. cit.*, pág. 142.

senvolvido no Brasil de alguns anos a esta parte. Tal repartição de atribuições evitaria a invasão dos campos de atuação de cada esfera de Governo, a pulverização de recursos, e a duplicação ou triplicação de esforços dentro do mesmo setor. Enquanto, v.g., o Governo Federal planejaria o sistema educacional e cultural do país e operaria as Universidades de ensino superior, os Estados-membro teriam sua ação concentrada no ensino de grau médio e o Município desenvolveria o ensino primário. Este é um meio de distribuir os propósitos dentro dessa função, mas, não necessariamente o único, pois se poderia conceber outro sistema em que houvesse delegação de atribuições perfeitamente coordenada.<sup>14</sup> É óbvio que, ao mencionar a educação e cultura, estamos tomando a função mais simples de raciocinar para colocar o problema apenas em caráter exemplificativo. Com efeito, o orçamento-programa, dentre suas vantagens, apresenta a de identificar superposições de atribuições, mas, por outro lado, não cabe necessariamente ao técnico de orçamento resolver tais problemas quando levantados na elaboração orçamentária. A identificação e colocação de um problema desta natureza pode ser do técnico de orçamento, mas a solução há de ser pesquisada pelo conjunto das pessoas dedicadas ao estudo e à prática das atividades-fim. Em outras palavras, a atribuição de propósitos dentro de uma função deverá caber aos especialistas com a indispensável colaboração do técnico de orçamento.

Já notamos que estrutura de programas não se confunde com estrutura de organização e, à medida que o orçamento-programa força o emprego de análise crítica dos problemas, exigindo pensamento e ação, força necessariamente remodelação completa do conceito de estrutura de organização, pois o importante é o **produto a obter** e não a chefia a que se deve obediência.

#### PROBLEMAS DE TERMINOLOGIA

Os tratadistas têm desenvolvido uma terminologia não fácil às vezes de conceituar, porque nas técnicas, nem sempre, as palavras mantêm o mesmo significado que lhes atribuem os dicionários. É possível que **propósito**, **objetivo** e **meta** sejam de algum modo sinônimos. Na técnica orçamentária cumpre porém distinguir.

14. Sobre o assunto de repartição de atribuições, veja-se: Lordello de Melo, Diogo, *O Município na Organização Nacional* (Rio de Janeiro: IBAM, 1971).

Ao pensar em **objetivo**, já estamos penetrando tecnicamente em um campo mais restrito em que se formula um ponto preciso para atingir. A idéia de objetivo em orçamento-programa já introduz à coordenada de **tempo**. O propósito pode ser tão amplo que tenha vida perene, não limitada no tempo, mas o objetivo, por seu turno, pressupõe não só o espaço, União, Estados, Municípios, mas o tempo durante o qual se vão processar as tarefas para chegar-se ao objetivo. Dotar o Estado de uma rede de estabelecimentos de ensino secundário em cinco anos, já é um objetivo que atende a um propósito fixado dentro da função educação e cultura. Dotar o Município de uma biblioteca pública, com a construção ou aquisição de um prédio adequado e fornecimento de livros, de modo que, em dois anos já se disponha de 1.000 volumes, é outro objetivo que paralela o propósito fixado dentro do mesmo setor.

Ao pensar em termos estritamente técnicos, parece-nos certa a idéia de que o objetivo deve estar ligado a um processo de orçamentação plurianual ao passo que a meta deve ser a quantificação do objetivo no orçamento-programa anual. Facilmente, porém, pode-se verificar que é possível quantificar o objetivo mesmo no orçamento-programa plurianual. De fato, o objetivo já mencionado de dotar o Estado de uma rede de prédios escolares em cinco anos pode perfeitamente ser quantificada em um orçamento-programa plurianual. É, apenas, uma questão de os técnicos de ensino, os engenheiros e os orçamentistas chegarem a um acordo para definir uma unidade que deva medir a meta: metros quadrados de construção? salas de aula? que outra? Assim, como a unidade escolhida pode servir para elaborar o orçamento anual, deve servir, da mesma forma, para a elaboração do orçamento-programa plurianual.

No nosso modo de pensar, portanto, a **meta** é a quantificação, a um horizonte de largo, médio ou curto prazo, do **objetivo** e este, por sua vez, especifica um **propósito** dentro de uma função.<sup>15</sup>

Entretanto, por mais técnica e prática que seja a concepção do orçamento-programa, o administrador está visceralmente vinculado a pensar, também, em meios. Por isto a definição acima, além de enfatizar a concepção do orçamento-pro-

15. Nosso pensamento tem evoluído para ligar **objetivo** a **programa** e **meta** a **projeto** ou **atividade**. Mera escolha, mas com propósitos de ordem prática.

grama como instrumento de fixação e quantificação de metas, refere-se às **dotações necessárias** para cumprimento dos mesmos. Surge daí o princípio de que o orçamento-programa é abrangente; integral. Enquanto que o orçamento tradicional apenas se preocupava com os meios, a nova técnica integra a variável meio aos objetivos e metas. Desta forma, o administrador não pode deixar de preocupar-se com os primeiros ao pretender introduzir em sua **azzienda** a técnica do orçamento-programa. Ademais, o problema dos meios passa a ser enfocado, não só em seu aspecto financeiro, mas em termos de recursos humanos e materiais, embora a importância dos recursos financeiros seja de tal monta que nem houvesse necessidade de uma referência aos mesmos, dado que esta variável está intrinsecamente ligada à idéia de orçamento. De qualquer modo, parece-nos importante mencionar que, na técnica do orçamento-programa, a preocupação do administrador ou do orçamentista deve alargar-se para pensar em razão de recursos humanos e materiais de que se serve a administração para cumprir suas metas. Por exemplo, em uma região madeireira, uma construção de madeira pode ser menos onerosa e mais rápida que utilizando cimento, areia, tijolos, etc., ainda que esses materiais não sejam escassos. Às vezes, ao contrário, é a raridade ou inexistência de um meio que obriga o administrador a valer-se de outro e isto tem influência na elaboração de um orçamento. Como vemos, o orçamento-programa leva forçosamente o administrador a preocupar-se tanto com programas como com meios para implementação dos primeiros. É por isto que se faz necessário, no processo de orçamentação, levantar um rol dos meios disponíveis e para maior facilidade classificá-los em elementos humanos, recursos materiais, energéticos, institucionais e de outras espécies.

A monetarização desses recursos é o que, a grosso modo, poderíamos denominar de dotação orçamentária. Na verdade, no sistema orçamentário brasileiro alguns termos têm sido empregados sem definição apropriada, o que tem concorrido para a dispersão dos conceitos terminológicos com prejuízo do entendimento geral. A Constituição do Brasil, e.g., fala em "transposição, sem prévia autorização legal, de recursos de uma dotação orçamentária para outra" (alínea a) do artigo 61). Que é dotação? qual a distinção entre **dotação** e **crédito orçamentário** referido mais adiante na alínea d) do mesmo artigo? tal distinção pode ser muito clara para um técnico do Ministério do Planejamento ou para uma pessoa mais versada no assunto, mas não será sempre assim; além disto, não se trata só desses

dois termos nem de que o conhecimento seja personalizado, mas institucionalizado. É sobretudo quando começamos a pensar em controle orçamentário positivo que se verifica a imprecisão terminológica. Com efeito, a nomenclatura do orçamento tradicional permeia, na prática brasileira, a técnica do orçamento-programa, com prejuízo da conceituação, tanto mais quanto certos termos, utilizados abundantemente no processo orçamentário nacional, não foram até hoje objeto de uma conceituação técnica cuidadosa, pelo menos para uniformizar o entendimento da linguagem em todos os rincões do país. Temos, de certo modo, nos colocado em posição diversa à padronização de contas, especialmente à medida que evoluímos na implementação do orçamento-programa, por isto que este é, como já sabemos, um instrumento de identificação de problemas a resolver, os quais, por sua vez, são essencialmente diversos em cada região do território nacional e entre as três esferas de Governo. Tal posição, no entanto, não obsta a compreensão de que, certas contas, particularmente as que exprimem meios ou por sua generalidade são, não só padronizáveis como necessariamente se impõem a quem quer que deva elaborar um orçamento. Quanto à nomenclatura, porém, achamos imprescindível sua uniformidade, único meio de possibilitar um entendimento a nível nacional, desejável até mesmo a âmbito internacional, como sucede com as ciências e técnicas de teorias consolidadas.

### MENSURAÇÃO FÍSICA

**Custos** formam outro elemento da definição de orçamento-programa. Isto impõe, por via de consequência, estudo cuidadoso da composição da despesa de cada programa.

A idéia de custo está inseparável da idéia de benefício que a ação governamental deve levar às comunidades, especialmente em países que lutam para vencer o subdesenvolvimento. Como os recursos monetários do setor governamental são basicamente obtidos, nos Estados modernos, através do mecanismo da tributação, é imprescindível que os Governos, a qualquer nível, se preocupem com a economia e a eficiência da administração, pois, em última análise, os recursos financeiros manejados pelos Governos são aportes monetários transferidos do setor privado. Há, pois, inúmeras razões por que os custos devem permear a técnica do orçamento-programa nos Governos modernos, democraticamente preocupados em outorgar, com dinheiro arrecadado do público, o maior benefício pelo menor custo.

à maioria dos cidadãos. Há, destarte, uma imediata relação **custo/benefício** que, em futuro próximo, dará a base de toda a estrutura de análise orçamentária. A determinação do benefício está intrinsecamente ligada à fixação de objetivos e impõe uma análise relativamente complexa, vez que pode haver multidões de fatores com influência no benefício resultante da despesa pública. A literatura sobre o assunto é escassa, mas pode-se consultar algumas obras em inglês, além de alguns artigos publicados em revistas especializadas.<sup>16</sup>

Não menos complexo, no entanto, é o problema da determinação de custos nos Governos, não só pelo caráter político deste como porque o assunto tem sido negligenciado desde tempos imemoriais. Tem-se, por certo, contudo, que a implantação de um sistema de contabilidade de custos só será possível à medida em que as despesas públicas não cresçam com este novo serviço. Por isto mesmo, os estudiosos do orçamento-programa têm procurado desenvolver outras técnicas, com o auxílio da Estatística, capazes de dar, pelo menos, orientação básica em matéria de custo àquelas pessoas que formam os principais centros de decisão em cada esfera de Governo, como veremos a grandes traços a seguir, em consonância com o último elemento da definição que vimos analisando no decorrer destas páginas.

Trata-se, precisamente, de quantificar os dados que possam medir as realizações (benefícios) e o esforço despendido em cada programa. Cria-se, então, um sistema de mensuração das operações governamentais em termos físicos, como, aliás, já estabelecido na Lei 4.320/64, no parágrafo único do artigo 79, **in verbis**:

"Esse controle" (do cumprimento do programa de trabalho, expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços) "far-se-á, quando for o caso, em termos de unidades de medidas, previamente estabelecidas para cada atividade."

O objetivo central de um sistema de mensuração física das transações governamentais é o de exprimir em unidade conven-

16. A Análise de Sistema na Racionalização do Orçamento: Ministério da Economia e Finanças da França, *Revista de Administração Municipal* n.º 100, Ano XVII, Mai.-Jun., 1970, pág. 51/80, tradução de J. Teixeira Machado e A Análise do Custo-Benefício no Orçamento-Programa: *Ibidem*, n.º 105, mar.-abr., 1971, Ano XVIII, pág. 33/47.

cional, como as do sistema métrico decimal (SMD), ou de outra natureza, a carga de trabalho a realizar, de modo que a elaboração orçamentária seja feita, não só em função da moeda, mas, também, da meta devidamente quantificada. É claro que um sistema deste porte permite controle da execução do orçamento com muito maior racionalidade, por isto que possibilita à Administração conhecer a fração efetivamente concluída da carga de trabalho programada e o custo incorrido, podendo-se mesmo chegar a dois tipos de custo:

**custo prospectivo**, isto é, aquele calculado na fase de elaboração e com o qual a administração pensa realizar as obras e obter os serviços;

**custo efetivo**, ou seja, o custo final, realmente obtido ao encerramento do exercício ou na conclusão da obra ou no término do serviço.

A comparação entre os dois custos poderá, sem dúvida, fornecer ao processo de elaboração orçamentária um padrão de alto valor para comparação das propostas parciais das diversas unidades administrativas de um Governo e uma base para cotejar a eficiência e a economia das ações do Governo em relação às do setor privado da economia nacional.<sup>17</sup>

Além do acompanhamento ou controle financeiro, o sistema de mensuração das realizações em termos físicos por meio de unidades de trabalho permite o acompanhamento e o controle do plano de trabalho estabelecido para o exercício.

Como a verdade é boa conselheira, devemos dizer que a experiência brasileira de orçamento-programa não alcançou ainda este estágio, nada obstante o esforço ultimamente realizado. Tivemos notícia de que a Secretaria de Orçamento e Finanças (SOF) do Ministério do Planejamento iria executar estudo, a grandes dimensões, neste sentido, a que se teria denominado "Projeto SOF", mas, realmente, parece que até o findar o exercício de 1971 tal projeto ainda não fora iniciado.<sup>18</sup> A Secretaria de Educação e Cultura do Governo Estadual do Rio Grande do Sul, trabalhando em colaboração com o órgão de orçamento do Estado, este, então, sob a direção do Prof. Guilherme Moogen,

17. Mosher, *op. cit.*, pág. 5 e 6.

18. Este esforço de mensuração está sendo agora conduzido no programa de modernização administrativa liderado pelo MINIPLAN através da SEMOR.

primeiro, ao que parece, a escrever em seu livro *Orçamento Brasileiro*<sup>19</sup> sobre orçamento-programa no Brasil, produziu sistema racional de mensuração das atividades educacionais do Estado, mas, ao que nos consta, não evoluiu ainda para a determinação de qualquer tipo de custo.

Não é, também, de argüir-se que **homem/hora** seja **unidade de mensuração de objetivos e metas**, como se vê em alguns orçamentos brasileiros. Os próprios nomes já definem elementos de trabalho e não objetivos ou metas. Com efeito, **homens** ou, generalizando, **pessoas**, constituem um dos ingredientes de trabalho, dentro da coordenada do **tempo**, para obtenção do objetivo ou cumprimento da meta. Veja-se bem: não há uma crítica ao fato de um orçamento utilizar a medida composta **homem/hora** para compor seu orçamento; o que pretendemos deixar claro é que esta unidade mede **elementos de trabalho** e não **objetivo**. Deste modo, teremos dois conjuntos distintos, mas integrados, de unidades:

### Primeiro conjunto

Unidade de objetivos para programas: área a reflorestar, e.g.

Unidade de meta para projetos ou atividades: **árvore a plantar**, v.g.

### Segundo conjunto

Unidade de elemento humano envolvido no trabalho: **homem ou pessoa**

Unidade de tempo, durante o qual se processa o trabalho: **ano, mês, dia, hora** ou outra que for escolhida;

Unidade de ingredientes: **saca** ou **quilo** de cimento, e assim por diante, conforme o ingrediente que for empregado; neste campo, geralmente, não há grandes dificuldades.

Unidade Monetária: **cruzeiro**.

Unidade de energia: **kv/h**.

A relação entre a quantidade (conjunto de unidades) de objetivo a cumprir ou cumprida e a de homem/hora a utilizar ou utilizada, para continuar com a mesma unidade anterior, mostrará a eficácia da execução do programa e, por sua vez, a re-

19. Moogen, Guilherme, *Orçamento Brasileiro*.

lação entre a quantidade de meta e de homem/hora indica a produtividade da execução do projeto ou da atividade. A utilização da unidade monetária, expressão das dotações respectivas, converte tudo isto em custo unitário, como explicado anteriormente.

As dificuldades, a nível de Governo Federal, para implantação de sistema de mensuração que sirva à elaboração e ao controle financeiro e físico do orçamento estão hoje grandemente minimizadas graças à possibilidade de utilização de sistema de teleprocessamento, a partir, v.g., da experiência do INPS e, deste modo, uma rede de telex ligada a um sistema de processamento eletrônico de dados poderia ser a chave para a solução do problema, permitindo ao Governo conhecer realmente e a tempo útil a execução financeira e de planos.

Outro problema importantíssimo conectado com o acima evidencia-se na necessidade de que os relatórios produzidos no sistema de controle sejam submetidos à análise consciente para que deles a Administração extraia resultados que lhe possam orientar na condução dos negócios governamentais. Não se trata tão-só de apuração de irregularidades. O sistema deve ser de tal modo que tenha capacidade de evitar as irregularidades, não tanto pela coação, mas, sobretudo, pela orientação positiva, no sentido de que os responsáveis por atividades e projetos encontrem apoio na Administração superior e possam cumprir com exação seus programas de trabalho. Aí reside a diferença entre o **controle legal**, essencialmente punitivo e o **controle administrativo ou político**, verdadeira bússola para manter o responsável no caminho exato.

É de importância, ainda, salientar que um sistema de mensuração do tipo imaginado pela teoria do orçamento-programa aumenta a racionalidade do processo orçamentário como um todo, eliminando, de vez, aquela velha técnica de elaborar o orçamento na base de mais 10% ou mais 20%, sem definição e mensuração de objetivos e fixação de metas devidamente quantificadas, abolindo, por via de consequência, o tradicional sistema de cortes indiscriminados, resultante necessária de pedidos também indiscriminados ou, em última análise, de falta de técnica precisa na elaboração do orçamento público.<sup>20</sup>

20. Um exemplo simples de mensuração de atividades administrativas, ainda não, porém, condicionadas ao processo orçamentário, pode ser encontrado na *Revista de Administração Municipal*, n.º 102, Ano XVII, Set.-Out. 1970, pág. 83/95

É-nos imperioso, todavia, deixar patente que sistema desta natureza tem esbarrado na dificuldade de estabelecer **unidades de trabalho**, como geralmente se vem denominando na literatura universal as unidades adequadas a medir a **carga inicial de trabalho e o produto final**, resultante da ação administrativa sobre a primeira.<sup>21</sup>

### PADRÕES DE DESEMPENHO

Se partirmos da hipótese de que é possível, com aperfeiçoamentos sucessivos, estabelecer um sistema de **mensuração física** — através das **unidades de trabalho** — para as transações governamentais, poder-se-á, então, criar determinados padrões de desempenho, entre os quais o mais simples é o que descrevemos no livro **Gerência Financeira de Serviços d'Água**, com simplificação introduzida no **Modelo de Orçamento-Programa para Municípios**, editados ambos pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal, sendo que o segundo sob os auspícios do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral.

No primeiro trabalho, seguindo a linha geral de pensamento que vem regendo a doutrina do orçamento-programa, principalmente na literatura e práticas norte-americanas, bem como do **Manual de Orçamento-Programa** editado pelas Nações Unidas, a comparação se estabeleceu entre as **realizações**, ou **produto final**, e o **esforço produzido para alcançá-las**. Observe-se que quando se fala em realizações ou produto final, não se trata de olvidar a carga de trabalho inicial, mas, apenas, por uma simplificação, fundimos duas expressões em uma só: **realizações esperadas ou produto final esperado** e **realizações obtidas ou produto final obtido**. No segundo, com a simplificação introduzida para facilitar o trabalho a nível municipal e como primeira aproximação à solução do problema, estabeleceu-se a comparação entre as **realizações** e o **montante das dotações em dinheiro**. Embora na primeira solução forçosamente se chegue a monetarizar os resultados físicos, como explicado no mencionado livro, a segunda solução produz, de imediato, um custo unitário aproximado que pode perfeitamente ser utilizado para fins orçamentários, tanto na fase de elaboração como na de controle, sem embargo de que a primeira solução apresente características de maior tecnicidade, no que respeita à doutrina do orçamento-programa.

21. Work unit em inglês e unité d'œuvre em francês.

A implementação e consequente aperfeiçoamento de um sistema de mensuração, nos moldes indicados ou outro que venha a ser concebido, e somente assim, será a base para possibilitar ao órgão central de orçamento de um Governo desenvolver padrões para análise das propostas parciais e para melhorar, ano a ano, o sistema orçamentário do país, como um todo. Algumas idéias para criação de um sistema de **controle orçamentário positivo** à base de **unidades de trabalho** e de padrões que possam ser úteis em todo o processo do orçamento público, podem ser encontradas na Revista de Administração Municipal, n.º 107, Ano XVIII, 1971, págs. 5/21.

As dificuldades estão mais do lado das realizações que do esforço, ou seja, dos elementos de trabalho. Com efeito, há certos produtos da administração cuja mensuração se torna difícil, como o trabalho puramente administrativo. Fácil é verificar que, nem sempre, o trabalho da administração apresenta homogeneidade bastante para ser medido por uma única unidade, a menos que se estabeleça simplificação muito grande que pode vir a ser, no entanto, perigosa. Um Agente Fiscal de Tributos pode passar três dias examinando a escrita de um contribuinte, ao passo que outro pode resolver, em um contribuinte diverso, todas as questões em algumas horas, com igual eficácia para o serviço público. Que unidade, então, se estabeleceria para mensurar tal atividade? A visita? O parecer ou o relatório produzido? Ao implantar-se um sistema de mensuração, portanto, algumas decisões pragmáticas deverão ser tomadas para que o sistema possa funcionar, introduzindo-se-lhe aperfeiçoamentos no decorrer dos anos, pois que sem esforço, sacrifício mesmo, sem tentativas, sem análise crítica, nada se alcança em administração.

Esta dificuldade não é privativa da **unidade de trabalho**, aplicada à atividade puramente administrativa, tal como se comprehende em orçamento-programa. Mesmo as unidades do sistema métrico decimal, nada obstante sua base científica, apresentam as mesmas características, quando aplicadas à mensuração de um projeto ou de uma atividade. Basta raciocinar que construir 100 km de estrada de rodagem não representa sempre a mesma coisa em termos de engenharia, o que repercute no controle orçamentário. Com efeito, construir 100 km de estrada de rodagem nas montanhas de Minas Gerais leva um tempo, digamos  $t$ ; os mesmos 100 km nas selvas amazônicas ou nos pantanais de Mato Grosso pode requerer um tempo  $t + n$ , mas

os mesmos 100 km em uma planície de terreno sedimentado pode requerer apenas um tempo  $t = n$ . Donde se vê que, em razão do orçamento-programa, as **unidades de trabalho** são sempre condicionadas ao tempo e às condições de trabalho, com decisivas influências no controle orçamentário. Ademais, não se deve confundir a aplicação das **unidades de trabalho** na mensuração de uma meta de um projeto ou de uma atividade com sua aplicação ao controle da eficiência do pessoal. Em outras palavras, o mesmo tipo de unidade pode servir a fins diversos, mas no que concerne ao orçamento-programa, quer se trate de operações tipicamente administrativas ou de execução de obras ou serviços, a **unidade de trabalho** deve ser simples, compreensível e, para o controle, correlacionada ao tempo. Também devemos ter em mente a possibilidade de mensuração indireta, através de relações das quais o cálculo percentual é o mais simples, como sugeriu Armando Paiva, grande técnico de processamento eletrônico de dados do INPS, prematuramente falecido.

Tudo isto mostra que não se deve abandonar o sistema de mensuração e que este não é impraticável pelo simples motivo de que, aparentemente, o técnico poderá ficar indeciso na escolha da **unidade de trabalho**, para mensuração das operações tipicamente administrativas. Com efeito, a dificuldade de cotejar o trabalho de dois fiscais, como no exemplo acima, pode ser semelhante, em termos de orçamento-programa, à dificuldade em cotejar o trabalho de construção de estradas de rodagem em regiões diversas.

Voltemos, para exemplificar, à educação, face a sua simplicidade. Pode-se estabelecer a meta de  $n$  crianças que devam ser matriculadas em um ano letivo nas escolas administradas por um Departamento de Educação de certo Governo. **Aluno** se apresenta, pois, como unidade muito adequada para demonstrar a eficácia da ação do Governo no campo da educação, aulas exprimiria melhor o esforço do corpo docente. Enquanto a primeira mediria o resultado, esperado ou obtido, em um **programa** a segunda mediria o esforço desenvolvido na **atividade**. Mas, o Departamento de Educação produz uma série de trabalhos administrativos conducentes à efetivação da meta. Ora, em vez de procurar unidades específicas para medir o trabalho administrativo do Departamento, parece-nos que os técnicos de orçamento do Distrito Federal estão utilizando a mesma unidade, por exemplo, **aluno**, para medir também o trabalho administrativo,

o que, aparentemente, se afigura de grande racionalidade, porque, sem sombra de dúvida, o trabalho administrativo está condicionado e é um auxiliar da função principal, que é prover ensino à população de certa faixa etária.<sup>22</sup> Se no Brasil fosse possível ou desejável desenvolver estudos e pesquisas neste sentido, ter-se-ia, na presunção de resultados positivamente válidos, não só chegado a uma simplificação racional do sistema de mensuração, como se levaria à doutrina do orçamento-programa contribuição realmente valiosa.

### A PRÁTICA BRASILEIRA

Concebido, destarte, o orçamento-programa, resta-nos tão-somente verificar como se apresenta, na prática brasileira, sua estrutura de contas representativas de programas, categorias econômicas e meios. Neste ponto parece-nos que se pode identificar um distanciamento da doutrina, tal como concebida na definição de Jesse Burkhead. Nós mesmos, no já citado **Modelo de Orçamento-Programa para Municípios**, demos mais ênfase à prática que à doutrina, pela simples razão de que nos pareceu mais seguro manter uma estrutura uniforme em todo o Brasil, que criar discrepâncias terminológicas em um modelo prático publicado por uma instituição que serve ao progresso administrativo dos Municípios e sob os auspícios do Ministério do Planejamento, responsável pela administração orçamentária do Governo Federal e espelho em que se miram Estados e Municípios, com justa razão aliás, pois cabe àquele Ministério, indiscutivelmente, a liderança em matéria de planejamento e orçamento no Brasil.

Observe-se, com efeito, a definição transcrita. Entre outras características, o orçamento-programa tem a de identificar os custos dos **programas** propostos para alcançar os **objetivos**. Necessariamente, a tarefa primária em orçamento-programa seria a de identificar os **objetivos** e quantificar as **metas** e, em seguida, formalizar os **programas** para realizar as **metas** e alcançar os **objetivos**. Um programa seria, então, um complexo de meios e ações, expressos monetariamente e perfeitamente delimitado no tempo, capaz de permitir à administração realizar as metas e alcançar os **objetivos**.

22. Veja-se sobre o assunto o **Guia para o Sistema Integrado, de Planejamento, Programação e Orçamento**, do Governo do Canadá, publicado em português sob os auspícios dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, pela COCITEF. Este Guia pode ser consultado também com referência para a análise de custo-benefício.

Tem havido, realmente, na prática certa confusão de conceito entre as palavras **plano**, **programa** e **orçamento**. Talvez por isto mesmo, o Prof. Frederick C. Mosher, da Syracuse University, na obra já citada, foi levado a dedicar quase todo o capítulo III a discutir o assunto. Planejar e programar uma ação não é, necessariamente, orçamentá-la, mas "o orçamento é aquele ingrediente do planejamento que disciplina o processo como um todo", na expressão do citado autor.<sup>23</sup> A concepção filosófica de Mosher, portanto, é a de que o planejamento comprehende a fixação de objetivos e a apresentação de cursos alternativos para a ação futura a fim de alcançar tais objetivos. Em segundo lugar, envolve a redução dessas alternativas de um número muito grande a uma quantidade menor e, finalmente, chega-se ao curso de ação desejado e devidamente aprovado, o qual o autor consultado denomina de **programa**.<sup>24</sup> Assim, Mosher confirma seu conceito anterior, emitido às páginas 18, em que se assevera que "o processo orçamentário permanece um dos supremos exemplos de racionalidade no governo" (sic.: "The budget process remains one of the supreme exemples of rationality in government"), devido sobretudo ao sistema de classificação das transações governamentais que o orçamento desenvolve.

Quando se comprehende o planejamento, a programação e o orçamento como processos integrados, fácil é, também, compreender que em economia e administração modernas não se planeja, programa e orçamenta, pela elementar razão de que vivemos em um mundo de recursos escassos, como geralmente se proclama. O propósito, o objetivo e a meta é que, em realidade, determinam a necessidade de planejamento, programação e orçamentação. Mesmo se os recursos fossem abundantíssimos, seria preciso cumprir a escala da trilogia acima, para **condicionar os recursos certos ao objetivo exato no tempo oportuno, sem desperdício**.

Desta maneira, é sempre o objetivo o determinante básico do processo de orçamentação, qualquer que seja o tipo de economia em que se viva.

23. Mosher, Frederick, C.: *op. cit.*, pág. 49.

24. Sobre os mesmos termos em conceituação diversa, consulte-se: Campos, Roberto de Oliveira: *Planejamento de Desenvolvimento Econômico de Países Subdesenvolvidos* (Caderno de Administração Pública, n.º 2, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1954).

Chegamos aqui ao ponto crucial da discussão, por isto que o programa, na doutrina, parece não ter adquirido aquela noção que Mosher explana para, em seu lugar, tornar-se apenas uma projeção da estrutura de organização. Aliás, diga-se de passagem, nem tanto foi o citado **Manual de Orçamento-Programa** das Nações Unidas que contribuiu para estabelecer o programa como tal, isto é, categoria de classificação ligada à estrutura de organização mas, na verdade, a maioria dos divulgadores do referido Manual, especialmente em língua espanhola.<sup>25</sup> Já se pode, no entanto, observar uma reversão neste processo, com as estruturas matriciais em que o objetivo dá as bases para o tipo de estrutura organizativa. Segundo este Manual, o programa deve expressar um produto final que, como vimos, seria quantificado como meta, representação por sua vez do objetivo a horizonte de um exercício financeiro. Deste modo, houve uma inversão: o objetivo, que deveria determinar o curso da ação, ou seja, o programa, passou a integrar o próprio conceito de programa. Aparentemente, não há divergência nos dois pontos de vista, por isto que, segundo o **Manual** das Nações Unidas, o programa deve expressar o produto final perseguido pela administração. Mas, talvez o modo como se redigiu a definição de programa, levou alguns países, como é o caso do Brasil, a basear toda a sua estrutura orçamentária independentemente do produto esperado, utilizando o **programa**, o **subprograma**, o **projeto** e a **atividade** como simples categorias de classificação, possivelmente estanques, tal como se utilizava antigamente **pessoal, material de consumo, material permanente, serviços de terceiros e encargos diversos** ou como se usa, com base na Lei 4.320/64, as categorias econômicas. Na verdade, perdeu-se a noção de que o **produto final esperado**, ou seja, o objetivo quantificado em meta, é o cerne do orçamento-programa.

Este engano, possivelmente, estará internacionalizado, mas já começa a ser superado, a partir do chamado **PPBS**, ou, em português, **SIPPO** (veia-se a nota (4) da pág. 73), desenvolvido no Departamento de Defesa dos Estados Unidos, com MacNamara. O grande mérito do **SIPPO** (ou **PPBS**), pois, foi descobrir este engano e procurar colocar o processo orçamentário em seu devido lugar: fixação de objetivos (planejamento), determinação do curso de ação (programação) e, por fim, expressão financeira e quantitativa dessa programação: a orçamentação

25. ICAP: *El Presupuesto por Programas y Actividades* (San José, Costa Rica, 1970). R. Serv. Públ., Brasília, 108 (1): jan/abr. 1973

como coroamento de todo o processo. Em outras palavras, primeiro identificar os problemas que afigem a administração ou sua clientela, estudá-los, clarificá-los, estudar as possíveis soluções, estabelecer cursos de ação e orçamentar os meios em função dos objetivos. Neste sentido é também a orientação dos trabalhos de planejamento, programação e orçamento dos Governos nacionais da França<sup>26</sup> e do Canadá<sup>27</sup>

Por ora, porém, e até que se consolide a atual experiência brasileira de orçamento-programa, a nível federal, o **programa** permanecerá como mera categoria de classificação desdobrada, como já dissemos, em **projeto** e **atividade**. Parece mesmo que, pela segurança e prudência com que o Governo orienta sua ação, não é oportuno queimar uma etapa, tanto mais quanto a nível estadual e municipal, nem mesmo a concepção do programa como categoria de classificação está devidamente compreendida e assentada, pois, na verdade, muita vez, o programa confunde-se com a função, como é fácil de verificar pela análise de alguns orçamentos.

Nada obsta mesmo que a evolução se faça no sentido de fixação de objetivos e quantificação de metas, mantendo-se, porém, o programa, o projeto e a atividade como categorias básicas de classificação, o que parece ser mais simples, desde que, no entanto, não se confunda programa com função ou setor e a fixação de objetivos seja a preliminar determinante da elaboração do orçamento e dos planos. Nada impede, obviamente, o surgimento de outra estrutura orçamentária mais apropriada. Até lá, contudo, a tarefa básica é o aperfeiçoamento constante do sistema que apresenta características bastante sadias.

Como o sistema orçamentário brasileiro evoluiu de uma classificação por elemento de despesas para categorias econômicas, com a Lei 4.320/64, em conjunto com a classificação funcional, ainda que incipiente, e daí, a partir de 1965, para a classificação por programas, projetos e atividades, mantendo-se, necessariamente, as duas primeiras, alguns problemas conceituais surgiram no que tange às categorias de **projeto** e **atividade**. A adesão dos títulos, embora não aos conceitos, de **despesas correntes** e **despesas de capital**, foi relativamente rápida.

26. A Análise de Sistema na Racionalização do Orçamento, op. cit. (veja-se nota 15, pág. 43).

27. Guia para o Sistema Integrado de Planejamento, Programação e Orçamento, op. cit. (veja-se nota 21, pág. 63).

A medida, porém, que se introduziu a nova terminologia, apareceu uma projeção, indevida contudo, de **despesas correntes** para **atividade** e de **despesas de capital** para **projeto**.

Na doutrina, como na prática, os dois pares de termos têm conceitos precisos e distintos. Com efeito, as despesas de capital transmitem a idéia de formação de bens de capital e as despesas correntes agrupam as dotações que, aparentemente, ao se monetarizarem, dissolvem-se na economia, sem agregação ao patrimônio de nenhuma instituição pública ou particular, com um círculo de vida relativamente curto. Por seu turno, o projeto e a atividade sintetizam conceitos de realizações, inerentes à definição do orçamento-programa.

Talvez, a escolha da palavra **projeto** não tenha sido das mais felizes, porque carrega consigo várias acepções, conforme a esteja empregando um profissional de engenharia, advocacia, economia, administração ou um legislador. Por isto, faz-se necessário conceituá-la com precisão no seu papel de categoria de classificação de transações governamentais, de modo que fique bem diferenciado da atividade.

A maior aproximação, ao que tudo indica, a que se chegou até agora foi dizer que o **projeto**, em orçamento-programa, "constitui um instrumento de ação sobre um conjunto de elementos que se combinam para obtenção de metas precisamente quantificadas, as quais realizadas normalmente não se repetem em outro exercício financeiro e permitem ou facilitam a execução, ou melhoria de execução, de uma ou mais atividades."<sup>28</sup> A **atividade** seria "um instrumento de ação para o cumprimento de propósitos específicos e definidos, integrantes de um programa, envolvendo um conjunto de operações, tarefas ou trabalhos contínuos no tempo, associados ao objetivo de uma unidade administrativa, e que guardam entre si certo grau de homogeneidade."<sup>29</sup>

Ora, como o projeto também é integrante de um programa, visa o cumprimento de propósitos específicos e definidos, envolve um conjunto de operações, tarefas ou trabalhos, associados ao objetivo de uma unidade administrativa, guardando certo grau de homogeneidade, a diferença entre **projeto** e **atividade** resta apenas na coordenada do **tempo**. Não, porém, um tempo

28. *Modelo de Orçamento-Programa para Municípios*, op. cit., pág. 23.  
 29. *Modelo*, op. cit., pág. 21.

orçamentário, mas um tempo histórico. Destarte, seria projeto todas aquelas operações governamentais cuja meta não se repete necessariamente a cada exercício, ao passo que à atividade está inerente a noção de continuidade. Dar aula é uma atividade porque a humanidade vem realizando esta tarefa desde os mais recônditos tempos da História, continuamente, e não pode deixar de fazê-lo. Tais operações são segregadas, apenas para efeito de orçamento, dentro de um tempo que nos toca como partícipe da operação. Na dura realidade, é através da **atividade** que o Governo realiza sua missão e, talvez, por isto é que muitos países, como a França e o Canadá, nos documentos já citados, falem tão-só em um **programa-atividade**. Daí a vantagem primordial do orçamento-programa porque enfatiza a missão, o propósito, a meta, a atividade, a tarefa, algo em benefício à sociedade como um todo.

Em contraste, operações tais como a construção de um prédio escolar, ou a recepção a um líder nacional, são operações bloqueadas, necessárias em si mesmo, mas sem continuidade. A finalidade da primeira, por exemplo, a que o espírito do leitor poderá associar inúmeras outras, está em que aperfeiçoa ou cria condições para o surgimento de uma atividade. Pode-se construir outro prédio, fazer outra recepção, mas não existe continuidade entre uma operação e outra. Se fôssemos exprimir estes conceitos em linguagem algébrica, diríamos que a **atividade** é uma função contínua, ao passo que o projeto apresenta-se descontínuo em um ou vários pontos. Geometricamente, a representação da atividade seria por uma das figuras contínuas, como a reta, o círculo, a elipse. O conceito de projeto seria melhor representado por uma hipérbole ou, quiçá, por uma curva indicativa de um processo cíclico, mas não contínuo.

Na prática não seria melhor fundir os dois conceitos? Eis uma questão importante. Como já dissemos, o Guia já citado do Governo do Canadá apresenta apenas uma categoria, o **programa-atividade**.<sup>30</sup> Parece, no entanto, que o treinamento levado a efeito a nível estadual e municipal e a alta especialização dos técnicos do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral poderão, pouco a pouco, dirimir todas as dúvidas neste campo e, assim, a estrutura orçamentária poderá, em um dia não muito longe, ficar plenamente consolidada com a terminologia perfeitamente esclarecida e que se adapte às circunstâncias da ambiência brasileira.

30. Op. cit., pág. 21 a 28 da tradução em português)

A estrutura programática se completa com as categorias econômicas às quais se apropriam os meios. Já examinamos alguns aspectos relativos às primeiras, mas, pelo menos um problema se apresenta ainda de relevância e diz respeito à **reserva de contingência**, que aparece classificada na estrutura do orçamento da União na categoria de transferência, embora, posteriormente no decurso da execução do orçamento, a própria União utilize tal reserva. A classificação adotada, pois, contraria frontalmente o conceito do § 2.º do artigo 12 já transscrito às páginas 80. Não se configura, na realidade, transferência para nenhuma outra entidade de direito público ou privado. Por que, então, transferência? Na realidade, não faz sentido. Ao examinarmos a classificação econômica da **amortização da dívida pública** chegamos à conclusão de que se trata de conta sem incidência nas categorias econômicas (página 80). Em problemática idêntica acha-se a presente conta, cujo aparecimento no orçamento público já se fazia sentir desde alguns anos. Na verdade, a reserva de contingência pode aparecer como uma dotação global, como acontece atualmente ou em dotações específicas, elemento por elemento, projeto por projeto ou atividade por atividade.

Por outro lado, a **reserva de contingência** não se confunde com a **reserva orçamentária**, sendo esta última, uma parcela de cada dotação aprovada pelo Congresso, posta à parte e cuja liberação somente se fará no decorrer do exercício, em função do comportamento da receita e da necessidade real de sua utilização. A **reserva orçamentária** não cria problema de classificação.

Sugerimos que tanto a **amortização da dívida pública**, por ser dotação para atender à baixa de passivo, e a **reserva de contingência**, por sua própria natureza, deixassem de ser apropriadas às categorias econômicas, pois, em qualquer uma delas sua classificação estará descharacterizada. Por outra, seria criar no plano de contas das categorias econômicas um título perfeitamente razoável, por exemplo, com a denominação de **DESPESAS NÃO INCIDENTES EM CATEGORIAS ECONÔMICAS**.

No que tange aos elementos de despesa, última parte da estrutura orçamentária, o orçamento-programa pressupõe um rol desses elementos, mas que sejam realmente elementos e não agregados de vários deles. Tem-se de ir ao átomo, quiçá ao próton e ao elétron e não ficar na molécula. Dizemos isto para

chamar a atenção de que em planos de contas de muitos dos Governos brasileiros aparecem contas compostas como se fossem elementos de despesas. Para exemplificar, lembremo-nos perfeitamente de um título que vem a calhar: **homenagens e recepções**. Ora, tal conta não é um elemento, mas um conjunto de despesas que vão possibilitar a homenagem e a recepção. Na técnica do orçamento-programa homenagens e recepções integrariam um projeto, por suas características já descritas. Tudo leva, portanto, a sobrelevar a necessidade de realizar uma revisão dos planos de contas a fim de que se proceda à simplificação e homogeneização dos mesmos, adaptados, convenientemente, à doutrina e à prática do orçamento-programa.

Substancialmente, o presente trabalho dedicou-se, inclusive pelos motivos expostos na parte introdutória, ao estudo da despesa pública em seu aspecto de orçamento-programa, nem poderia deixar de ser de outro modo, embora qualquer estudioso do assunto esteja seguramente advertido da importância da receita como instrumento de captação de recursos financeiros.



FORMAÇÃO DE DIRIGENTES  
NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL

AS INSTITUIÇÕES E O MUNDO  
QUE AJUDARAM A CONSTRUIR



# Formação de Dirigentes no Serviço Público Federal

Bob L. Wynia

Da Universidade de Oregon, EUA

Tradução de Marcos Henrique C. Côrtes

Fonte: *Public Administration Review*, Jul./Ago. 1972

A formação de dirigentes nunca foi questão prioritária dentro de nossa estrutura administrativa. Embora tenhamos sempre reconhecido a necessidade de se contar com funcionários de qualidade e bem treinados, na sua maioria esses elementos são, depois de nomeados, entregues à sua própria sorte no que se refere a aprimorar sua capacidade, aprender novas técnicas ou adquirir novos conhecimentos. Este artigo tenta ressaltar algumas das deficiências do sistema atual de "treinamento" de dirigentes no âmbito federal e busca o desenvolvimento de um sistema novo e melhorado de "formação e treinamento". Com a aprovação da "Lei sobre Pessoal e Treinamento Intergovernamental", este artigo adquire maior significação. Ao tomar a iniciativa desse importantíssimo projeto, a "Civil Service Commission" (Comissão do Serviço Público) e o "Office of Management and Budget" (Escritório de Administração e Orçamento) têm a oportunidade de instituir pesquisas muito necessárias e de desenvolver um sistema amplo de formação e treinamento.

Há vários meses um funcionário do Departamento de Defesa decidiu manifestar seu individualismo, sua consciência e o que considerou seu direito e dever como cidadão, informando o público americano sobre gastos excessivos em contratos governamentais. Foi demitido.<sup>1</sup>

Em maio de 1967, um funcionário civil de um órgão naval queixou-se ao

Secretário da Marinha sobre formas de contratação e de promoção em sua repartição. Foi demitido.<sup>2</sup>

Em junho de 1968 um funcionário, professor de escola pública, escreveu uma carta ao diretor de um jornal de sua cidade criticando a junta diretora da escola por seus métodos de alocação de recursos orçamentários. Foi demitido.<sup>3</sup>

1. Barbara Newman, "The Cost of Courage: The Pentagon's Loneliest Man", *The Washington Monthly*, Vol. 1, N.º 67-69.

2. Vide a questão na Suprema Corte "Swainley versus United States", 5-67.

3. Vide a questão na Suprema Corte "Pickett versus Board of Education", 6-3-68.

Há muitíssimos outros casos que poderiam ser citados para demonstrar a tese de que o individualismo não é muito bem recebido no serviço público.

Essa perda de individualismo produz um efeito a longo prazo que agora se está fazendo sentir em todos os órgãos da administração federal. A criatividade parece ter chegado a um nível baixíssimo nunca atingido antes. O medo de represálias parece estar num ponto mais alto do que nunca. A suspeita em relação ao indivíduo se espalha por todas as carreiras do serviço público federal, não sobre suas qualificações para "fazer o trabalho" mas sobre sua "lealdade" para com a organização a que pertence, o partido político e a filosofia democrática.<sup>4</sup>

O chamado sonho americano se está rapidamente transformando num mito. Em eras passadas esse sonho tradicional se centrava no individualismo, na independência, na liberdade de pensamento e de ação e na capacidade inovadora.<sup>5</sup>

Essa noção de governo se coadunava com um sistema econômico que tentava corporificar o sonho americano. Ela procurava tornar possível para cada cidadão

americano conquistar sua independência econômica pessoal, a propriedade de suas terras e seu lar, e uma oportunidade de definir e fazer o tipo de trabalho que escolhesse. Dentro desse esquema havia, evidentemente, possibilidades para alguns se tornarem ricos, alguns continuarem ricos e outros para continuarem ou ficarem pobres. Porém isso era considerado necessário para o objetivo global de independência pessoal. A fronteira estava aberta; as oportunidades podiam ser encontradas em toda parte; não havia leis que restringissem a liberdade de movimento; havia uma liberdade virtualmente ilimitada para definir a "busca da felicidade" de qualquer forma que parecesse satisfatória à pessoa interessada.<sup>6</sup>

Hoje em dia as possibilidades de um homem começar sua própria firma, comprar uma pequena fazenda no oeste, etc., só se concretizam por empatia para os que pertencem à grande maioria dos americanos de classe média. Começa-se a considerar a herança como praticamente a única forma de se chegar a esse tipo de independência. O gigantismo do governo e da indústria privada nos roubaram muito de nossa independência. A maioria das pessoas é hoje de empregados, sobretudo de grandes organizações. Eric Hoffer se delicia em mostrar como esse gigantismo é um produto do capitalismo autoritário e esse autoritarismo conduz a menos individualismo, o que, segundo ele, é benéfico na medida em

4. Albert O. Hirschman, "The Culture of Bureaucracy: Exit, Voice and Loyalty", *The Washington Monthly* (Dezembro de 1969) pg. 24.

5. Vide, por exemplo, o exame da vocação individualista norte-americana feito por Slater no livro "The Pursuit of Loneliness" (Boston: Beacon Press, 1970), pg. 25; e também o livro altamente controvérsio "The Greening of America" (New York: Random House, 1970), por Charles Reich, especialmente o capítulo sobre "A Personalidade Perdida", pg. 129.

6. Charles A. Reich, "The Greening of America", op. cit., pg. 31.

que elimina a responsabilidade individual, que é o que a maioria das pessoas realmente deseja. Tullock, em seu livro "The Politics of Bureaucracy" (A Política da Burocracia), diz que "se temos de ter gigantismo burocrático, vamos, pelo menos, abrir os olhos para seu funcionamento interno. O homem não deixa simplesmente de existir por estar submerso em uma hierarquia administrativa. Ele continua sendo um indivíduo, com motivações, impulsos e desejos individuais."<sup>7</sup>

O gigantismo veio para ficar e para aumentar ainda mais. Com o atual crescimento de conglomerados, empresas agrícolas, Departamentos como o de Saúde, Educação e Bem-Estar, e até mesmo órgãos de governos estaduais e municipais, veio também a dominação organizacional do indivíduo, sua família, sua carreira e seu estilo de vida. As decisões de outros dominam a vida do funcionário subalterno, do chefe de nível médio e até do chefe de escalão superior. Atualmente, quantos funcionários procuram vestir a roupa certa, ter o modelo de carro certo, viver no bairro certo, freqüentar as reuniões sociais certas e redigir os expedientes certos da forma certa? E o que é certo? Parece muito claro que os administradores freqüentemente ditar o que é certo, tal como o fazem os vizinhos, amigos e entidades. O comportamento tende a ser orientado para o bem da organização, ao invés de obedecer primeiro a considerações de ordem pessoal ou de família. O funcionário é, na verdade, um priso-

neiro da grande organização, da entidade, da repartição. As responsabilidades por sua vida, sua carreira, seu estilo de vida foram entregues às pessoas acima dele.

No serviço público, especialmente nas carreiras da administração federal, o individualismo é olhado via de regra como, no mínimo, ameaçador, revolucionário no sentido negativo do termo e antiorganização. Os jovens parecem excessivamente radicais ao formularem reivindicações baseadas nos direitos humanos, tais como igualdade de tratamento, participação no processo decisório, e comissões imparciais para examinarem discórdias trabalhistas. Os funcionários mais velhos e entrincheirados em suas posições encaram o funcionário que faz perguntas, levanta dúvidas e sugere novas alternativas como um "criador de caso", uma pessoa interessada apenas em "destruir o sistema". E a verdade é que os funcionários mais velhos e entrincheirados, que servem em órgãos como a "Civil Service Commission" (CSC), a "Social Security Administration" (Administração de Segurança Social), o "Bureau of Indian Affairs" (Escritório de Assuntos Indígenas) e outros, estão profundamente preocupados com que esses jovens dissidentes possam destruir suas "panelinhas", que os protegeram e promoveram a posições de poder e prestígio.

Deixamos de cuidar dos problemas de modificação dos estilos de organização, de relações humanas dentro da organização, de necessidades individuais etc. A carreira de um indivíduo, seus estilos de vida, suas preo-

7. Gordon Tullock, "The Politics of Bureaucracy" (Washington, D.C.: Public Affairs Press, 1965), pg. 2.

cupações pessoais foram relegados a segundo plano pelos projetos, eficiência e produção da organização.<sup>8</sup> Contudo, como Dylan diz de forma tão bela "the times are a'changin'" ("os tempos se estão a mudar"). A questão é se podemos mudar. Pode uma burocracia, encrustada em um século de tradição e uma geração completa do que Anthony Downs chama "conservantistas", enfrentar as novas exigências que lhe são opostas? Para atender a essas exigências será necessária uma burocracia re-treinada — re-treinada em novos estilos de administração, novas estruturas de organização, novas técnicas de tomada de decisão.

### Preparação para o Amanhã

É tendo em mente essas exigências, a perda do individualismo, uma aparente falta de criatividade e a calcificação do burocrata de carreira, que fazemos um breve exame de como estamos atualmente tentando "treinar" ou "re-treinar" ou "formar" dirigentes no setor governamental e o que é necessário para preparar os dirigentes do serviço público para o amanhã.

Todo ano milhões de dólares e milhares de homens-hora são despendidos no que o governo federal denomina programas de "treinamento" ou "formação de dirigentes". Os programas variam de seminários e reuniões curtos, de um ou dois dias, a programas de treinamento de um ano completo em universidades. Que se ganhou com o gasto de vários bilhões de dólares nesses poucos anos? Parece que

ninguém sabe ao certo. Alguns especulam sobre "melhor administração" e "dirigentes mais eficientes", porém jamais se fez uma avaliação sistemática do conjunto de programas de "treinamento" ou "formação de dirigentes" nas carreiras do serviço público federal.

O que existe é uma colcha de retalhos de exercícios de treinamento, com cada departamento ou órgão executando suas próprias modalidades de programas. Cada programa de treinamento é supostamente montado para, de alguma forma, melhorar a capacidade do dirigente para administrar, organizar ou executar seus projetos. Não há qualquer coerência ou consistência visível entre programas, quer no âmbito interdepartamental quer dentro de um mesmo departamento. Entrevistas feitas no Centro de Seminários de Dirigentes, em Berkeley, com funcionários incumbidos do treinamento, diretores de programas regionais de treinamento e dirigentes revelam que os cursos são programados ou "vendidos" aos órgãos governamentais na medida em que um diretor de treinamento sinta haver necessidade deles ou em que o "Bureau of Training" (Es- critório de Treinamento) da CSC instrua unidades de treinamento a estabelecer um currículo (como ocorreu quando foi instituído o PPBS<sup>9</sup>). Todo órgão dispõe de determinadas dotações para "treinamento" e geralmente as distribui a vários elementos numa base completamente subjetiva. Na verdade, não fomos capazes de planejar,

<sup>8</sup> John Gardner, "Self-Renewal" (New York: Harper and Row, 1963), pgs. 92-93.

<sup>9</sup> PPBS — "Planning, Programming and Budgeting System" (Sistema de Planejamento, Programação e Orçamentação). (NT)

desenvolver e supervisionar programas governamentais de formação e treinamento.

Em um artigo escrito em 1967, Roger Jones enumerou quatro providências que achava deviam ser adotadas pela CSC e por outros órgãos governamentais.

1. Estabelecimento de um sistema permanente e eficaz de avaliação de programas de desenvolvimento de carreiras e de dotação de pessoal em cada órgão, de esforços de treinamento de cada órgão e entre vários órgãos, e da competência especial de alguns colégios e universidades para atender a currículos específicos para treinamento e formação de pessoal do serviço público.
2. Pronta decisão de definir e delimitar os tipos de treinamento que melhor podem ser ministrados no âmbito da administração federal para atender a suas próprias necessidades e às necessidades correlatas de governos estaduais e municipais.
3. Determinação da capacidade acadêmica e disposição (do pessoal) para receber treinamento especializado e em período curto, em lugar de cursos mais longos de "ampliação de horizontes".
4. Desenvolvimento de uma lista básica de aptidões de direção julgadas necessárias para que os dirigentes de carreira possam melhorar seu desempenho.<sup>9</sup>

<sup>9</sup>. Roger W. Jones, "Development in Government Manpower: A Federal Perspective", *Public Administration Review*, Vol. 27 (Junho de 1967).

Até esta data nenhuma medida efetiva foi tomada numa tentativa de seguir esses rumos. A CSC parece relutar em tentar qualquer avaliação significativa de programas ou então está incerta sobre o que e como avaliar. Parece haver pouca coerência com os programas adotados em níveis interdepartamentais, intradepartamentais ou individuais. Após fazer perguntas a centenas de pessoas inscritas no Programa do Centro de Seminários de Dirigentes, encontramos poucos casos em que a capacidade acadêmica era um pré-requisito para a inscrição. Con quanto alguns órgãos tenham feito esforços corajosos para definir e desenvolver uma lista de aptidões de direção necessárias a pessoal de carreira, não foram feitos quaisquer trabalhos de verificação longitudinal, de redefinição, de pesquisa, e estudos coesos e de longo alcance dos pontos relacionados. Poucos programas de "treinamento" dos órgãos do governo traduzem uma preocupação com o fato de que 80% de todos os funcionários de nível GS 15\* para cima têm mais de 45 anos de idade, mais da metade de todos os dirigentes de carreira nos setores científicos têm mais de 55 anos de idade e, mais surpreendente ainda, o fato de que *dentro de cinco anos mais da metade de todos os dirigentes de carreira na administração federal estarão habilitados a requerer aposentadoria ou já estarão aposentados*.

O que parece desejável é um sistema coordenado, amplo e útil de formação de dirigentes, bem como um

\* O serviço público federal norte-americano está estruturado em níveis "GS" (Government Service) que vão, em escala hierárquica crescente, do nível 1 até 18. (NT)

sistema que identifique o tipo de organização administrativa com que devam lidar os dirigentes no serviço público.

Devemos sublinhar o termo sistema, pois é imperativo que o desenvolvimento de carreira seja encarado como um processo ao longo de uma linha contínua, a qual se estende do nível de ingresso ao de saída projetada, permitindo assim a cada indivíduo progredir em sua carreira de acordo com seu ritmo, porém com a assistência do treinamento e formação fornecidos pelo governo. Sublinhamos sistema também porque é preciso impor certa ordem na proliferação de "cursos" discretos que são proporcionados em muitos centros de treinamento. Assim, os programas regionais de treinamento, que são totalmente separados dos Centros de Seminários de Dirigentes, deveriam ser considerados como uma parte do sistema de formação instituído pelo Governo.

Em 1969, por exemplo, o governo gastou mais de 36 milhões de dólares para "treinar" pessoal. Desse total cerca de 90% foram gastos em sessões curtas (oito horas ou menos) de treinamento em matérias como: direção em geral, ADP<sup>10</sup>, administração de ADP, aptidões burocráticas, PPBS, administração de pessoal, e "sistemas de guarda". Em maio de 1967, o decreto n.º 11.348 determinou à CSC "aperfeiçoar seus funcionários (do serviço público federal) através do estabelecimento e funcionamento de programas de treinamento progressivos e efici-

<sup>10</sup> ADP — "Automatic Data Processing" (Processamento Automático de Dados). (NT)

entes". A CSC atualmente se refere com orgulho a seus dez centros regionais que, durante 1969, proporcionaram "treinamento" para 53.299 funcionários públicos federais, e a seus Centros de Seminários de Dirigentes que "treinaram" mais 1.257 funcionários.<sup>11</sup>

Nesse emaranhado de cifras perde-se de vista a natureza crucial de questões como: quem decide quando um funcionário necessita de "treinamento"; em que plano amplo de carreiras individuais está baseado o "treinamento"; qual a base para se determinar se um curso deve durar oito horas ou duas semanas; qual a diferença entre programas de "treinamento" e programas de "formação", etc. Estas são questões críticas para todos os funcionários públicos e não apenas para os dirigentes. A área mais crítica, entretanto, parece ser a do grupo situado do nível GS 12 para cima. Nos dirigimos, portanto, aos planos de "carreira" desse grupo.

O governo tem agora uma oportunidade ímpar para elaborar um amplo programa de instrução que pode servir eficazmente para melhorar um sistema burocrático moribundo.<sup>11</sup> Programas de formação de dirigentes podem ampliar os conhecimentos do especialista, injetar concepções novas e inovadoras na administração, revitalizar a burocracia, promover o individualismo e abrir novas opções para a movimentação de dirigentes entre os órgãos do governo. O novo OMB deve, quer-nos parecer, ingressar nesse terreno e de-

<sup>10</sup> The United States Civil Service Commission (Comissão do Serviço Público), "Intergency Training", 1969, pg. 1.

<sup>11</sup> Warren Bennis, "The Death of Bureaucracy", Think, Vol. 32, N.º 6 (Dezembro de 1966), pg. 30.

semphoonhar um papel útil nesse sistema de aperfeiçoamento de dirigentes.

#### O Predominio da CSC

Alguns passos nesse sentido foram dados com o estabelecimento dos Centros de Seminários de Dirigentes e do Instituto Federal de Dirigentes; não obstante, neles se estão verificando algumas modificações sutis. No seu período de incubação, eram encorajadas formulações inovadoras, todos os órgãos participantes se reuniam para decidir sobre currículos e os instrutores tinham grande liberdade para determinar o conteúdo e a metodologia específicos. Os resultados foram excelentes programas e contribuições altamente positivas dos participantes. Isso parece estar mudando agora. A Comissão do Serviço Público (CSC) atual exige que sejam incluídas em todos os cursos "Práticas Modernas de Pessoal" ("propaganda" da CSC), junto com matérias que passaram recentemente a ser exigidas tais como "jovens e veteranos, relações trabalhistas, e igualdade de emprego". Conquanto não se possa discutir as vantagens de se examinar a maioria desses assuntos em alguma parte dos programas para formação de dirigentes, existe uma certa dúvida sobre se todos devem ser estudados em cada seminário apenas porque a CSC assim o ordena. Esse tipo de diretriz está, até certo ponto, reduzindo a flexibilidade dos Centros e sua capacidade de oferecer programas de boa qualidade.

Finalmente, um problema permanente, decorrente dos atuais programas de treinamento de dirigentes da CSC, resi-

de no fato de que todos os conferencistas devem ser "liberados" por Washington (pelo Escritório de investigação da CSC). Esse procedimento obviamente impede os participantes em programas de formação de conhecem todos os pontos-de-vista e lança um ônus sobre os responsáveis por obter as informações necessárias para "liberar" um conferencista que se pretenda convidar. Essa "lista negra" e o uso que dela faz a Comissão para efetivamente "levantar antecedentes" dos conferencistas é ridícula e inteiramente inadequada em uma atmosfera de formação.

Não quer isto dizer que os programas regionais e os Centros de Seminários de Dirigentes tenham deixado de fazer um bom trabalho. Nós realmente não temos como saber qual foi o impacto de seus programas. As técnicas de avaliação atualmente usadas pelos Centros de Seminários são uma forma inadequada de "aferição de felicidade" que não fornece indicação alguma de absorção de matéria ou nível de retenção uma semana após ter sido realizado um seminário. Parece haver por parte da CSC certa relutância para modificar o método de avaliação ou para obter assessoramento de terceiros sobre como chegar mais perto de um método de avaliação que pudesse lançar novas luzes sobre modificações necessárias de programas, estilos de apresentação ou métodos novos e inovadores de programação para formação. É necessário aumentar a capacidade dessas programações de serem vitais e inovadoras e de conduzirem a seminários estimulantes, bem como é preciso que as

atividades nelas previstas sejam coordenadas e seus programas avaliados.

Em segundo lugar, os centros regionais de treinamento funcionam quase totalmente independentes dos órgãos a que servem e a comissão assessora dos Centros de Seminários de Dirigentes raramente se reúne. Os diferentes órgãos abdicaram, em grande parte, da responsabilidade de supervisionar o conteúdo dos programas dos Centros em favor da CSC. Parece que enquanto os relatórios provenientes da CSC "pareçam bons" ao pessoal e aos responsáveis por treinamento nesses órgãos, eles não intervirão. Continuando a CSC a desempenhar ambas funções, de departamento de pessoal e de especialistas em instrução, sem qualquer contribuição direta dos órgãos servidos, não se pode deixar de chegar a um domínio ainda maior pela CSC e a uma deterioração do atual programa de treinamento. Conquanto seja íntima a ligação entre um órgão central de pessoal e o aperfeiçoamento de funcionários no nível de chefia, os programas de formação de dirigentes devem se ocupar precipuamente de questões e problemas de programação e de diretrizes. Parece, no caso da CSC, que uma quantidade muito grande de considerações relativas a programação e diretrizes de "pessoal" foi introduzida no âmbito da instrução. É preciso que de alguma forma se opere um deslocamento que conduza os programas de formação para uma maior ênfase em programação e diretrizes, facilitando, ao mesmo tempo, o processo de planejamento de carreira de cada indivíduo. Somente por essa forma parece ser possível reduzir o espírito paro-

quial de cada órgão, que atualmente infesta a estrutura federal.

### *Centros Regionais*

É especialmente necessário efetuar uma completa análise e avaliação dos centros regionais de treinamento. Muitas perguntas cercam os milhares de "cursos" proporcionados nos dez centros. Quem se inscreve neles e por que? Que plano de aperfeiçoamento é mantido para cada indivíduo? Quem determina o conteúdo e a metodologia dos cursos? Qual é a vantagem de se ter procedimentos muito "firmes" em vez de uma metodologia mais flexível na condução dos cursos? O que lucram o participante e o governo nesses exercícios de "treinamento" de curta duração? Todas essas perguntas deveriam ser formuladas pelo setor de pesquisa e avaliação da EOP<sup>o</sup> (atualmente no OEO<sup>oo</sup>) ou por alguma equipe de pesquisa não-governamental. No meio tempo, esse aspecto do Escritório de Treinamento ("Bureau of Training) deveria ser alvo de exame minucioso por parte do OMB, especialmente nos casos em que os cursos são ministrados para o escalão de "dirigentes" (GS 12 para cima). Os programas regionais em especial e todos os programas governamentais de treinamento em geral oferecem uma oportunidade ímpar para diminuir a resistência a aspectos como mudança da missão, diretrizes novas e inovadoras, reorganização etc. No momento é mínima nos-

<sup>o</sup> EOP — "Executive Office of the President", que funciona como espécie de Gabinete Civil da Presidência. (NT)

<sup>oo</sup> OEO — "Office of Economic Opportunity" (Escritório de Oportunidades Econômicas). (NT)

sa capacidade de utilizar no Departamento (Ministério) dos Transportes engenheiros disponíveis em consequência de uma reunião no Departamento (Ministério) da Defesa.

Precisamos, portanto, buscar formas de empregar melhor os fundos de formação e treinamento para aumentar a mobilidade dos dirigentes no âmbito federal e para auxiliá-los a desenvolver novas linhas de carreiras dentro da administração federal.

#### Recomendações

Durante o período 1969-70 o autor realizou um estudo de pesquisa no Centro de Seminários de Dirigentes de Berkeley, orientado primordialmente para determinar as atitudes de dirigentes no âmbito federal. Ao longo desse estudo, pesquisamos os métodos utilizados na elaboração dos programas de treinamento do governo, o processo de seleção dos participantes, o conteúdo dos programas de treinamento e a metodologia aplicada na execução dos programas.

Após estudar o processo atual, fomos levados às seguintes observações ou recomendações:

Devido às grandes diferenças em conteúdo de programa, nível de treinamento, nível hierárquico (GS) dos participantes, duração das sessões de treinamento e localização geográfica dos estabelecimentos de treinamento, dever-se-ia atribuir a supervisão e a direção de programas para todos os programas de formação de dirigentes

no setor governamental à nova Divisão de Formação de Dirigentes do OMB.

Destacaríamos várias razões básicas para essa grande alteração:

1. Os Centros de Seminários, por exemplo, foram criados para realizar seminários de aperfeiçoamento para dirigentes de nível médio destinados a elevar suas aptidões de chefia, etc. O currículo deveria ser organizado por um grupo interministerial e uma comissão interministerial deveria exercer uma supervisão permanente. Durante os seus três a cinco primeiros anos de funcionamento, essa função vital foi sendo lentamente entregue ao Escritório de Treinamento da CSC e a algumas poucas pessoas "poderosas" dentro da CSC. O currículo tem refletido cada vez mais as opiniões da "Comissão". Os conferencistas são selecionados ("liberados") pela Comissão antes de poderem ser incluídos no programa e, em numerosas ocasiões, funcionários da Comissão foram convidados a pronunciar palestras contra a vontade do diretor do programa em questão. Todas essas atividades indicam a necessidade de colocar a supervisão desses programas de formação em um contexto de administração dentro do OMB.
2. Dada a natureza interministerial desses programas, eles deveriam ser executados com a plena cooperação e participação de cada órgão interessado. O OMB parece

ser o único "coordenador" lógico para essa tarefa.

3. Uma supervisão abrangendo todo o setor governamental de todos os programas de aperfeiçoamento de pessoal é absolutamente essencial para se chegar a um sistema de instrução bem dirigido. Assim, por exemplo, um dos aspectos mais críticos do sistema atual, bem como do sistema futuro, é o processo de seleção de todos os participantes. Atualmente não há um processo de seleção sistemático, montado de forma a examinar os projetos de carreira de cada indivíduo, o nível de conhecimentos de cada participante, a avaliação que cada indivíduo faz de si mesmo e o efeito dos programas de treinamento sobre os funcionários. Alguns desses temas poderiam e deveriam ser examinados imediatamente pelo novo OMB.

Uma outra razão para que o OMB fosse incumbido da supervisão dos programas de formação de dirigentes reside na eliminação de uma possível orientação com finalidade de "pessoal" dada a todos os seminários, assegurando aos centros de formação o máximo de flexibilidade na organização e realização de seminários de acordo com as necessidades manifestadas pelos funcionários. Além disso, tal medida poderia resultar num maior apoio financeiro por parte do órgão em que as decisões orçamentárias poderiam ser vinculadas às necessidades de aperfeiçoamento de carreiras.

Esse raciocínio deveria servir de base para se cogitar seriamente de transferir as atividades de supervisão para o OMB. Uma segunda recomendação seria a de se iniciar imediatamente um estudo de todos os programas de treinamento existentes, seus currículos, órgãos atendidos, nível dos funcionários treinados, processo de seleção, tipos de instrutores (funcionários ou contratados), etc.

Ninguém no serviço público federal parece saber o que está ocorrendo na formação e no treinamento. Trata-se de uma vasta série, descoordenada e não-catalogada, de conferências, seminários, reuniões, sessões de treinamento e, para usar de franqueza, de atividades "para constar". Aquelas que desejam inscrever-se num programa de treinamento poderão ser selecionados se ele for realizado em Flagstaff, Arizona, ou em Augusta, Georgia, mas somente aqueles que "conhecem as pessoas certas" ou podem ser "dispensados pela organização", conseguirão ir se o programa tiver lugar em Honolulu ou Miami Beach. Embora seja difícil documentar essa declaração, este autor debateu as táticas empregadas por diversos dirigentes da administração federal para conseguirem participar de programas no Centro de Berkeley (designação altamente atraente, com duração de duas semanas e a uma distância de apenas alguns minutos de São Francisco). Foi igualmente interessante observar que cerca de um terço de todos os participantes em programas nos Centros de Seminários de Dirigentes durante o período 1969-70 não foi sequer consultado sobre se queria participar de um se-

minário no Centro, simplesmente recebeu ordem para comparecer.

Uma terceira recomendação é a de que, como parte do atual Sistema de Designação de Dirigentes (que até hoje tem sido bastante inútil), dever-se-ia colher informações sobre tendências para desenvolvimento de carreiras e desejos de cada pessoa, bem como se deveria incluir planejamento de longo prazo nos sistemas de informação. Isso permitiria ao novo Escritório de Aperfeiçoamento de Dirigentes do OMB determinar, através de computadores: pessoas que desejam receber treinamento, tipos de programas de treinamento existentes, deslocamento de funcionários nas carreiras, localização das pessoas que desejam treinamento em relação aos locais de treinamento, etc. Dessa forma não se preveria a manutenção da concepção atual do Sistema de Designação de Dirigentes (EAS). É pura fantasia presumir que se possa, através dos meios do EAS, chegar a decisões ou mesmo recomendações aceitáveis em matéria de pessoal. Embora esse processo possa ser desejável e talvez pudesse até ser melhor executado por meio de computador, parecemos estar muito longe de aceitar tal posição. É essencial que se proceda a mais estudos e experiências de deslocamento de dirigentes entre órgãos do governo e o OMB os deveria fazer, especialmente à luz do novo "Instituto para Administração de Pessoal" (IPA). Nossos comentários anteriores sobre o indivíduo no serviço público federal assumem relevância especial neste contexto. Um indivíduo deve sentir-se livre para se deslocar entre órgãos do governo, ser capaz de

discernir possibilidades de aperfeiçoamento e, então, ser capaz de planejar sua carreira no serviço público. Tal situação ofereceria um grande contraste com as condições atuais, em que o funcionário público é "punido" por mudar de um para outro órgão, pois isso o faz perder tempo de classe em um órgão ou o faz parecer insatisfatório e instável.

Da mesma forma, tanto a sociedade como o indivíduo lucram com a livre movimentação de pessoas de uma para outra organização. Nossa própria sociedade dá a impressão de completa fluidez, mas isso é parcialmente ilusório. Há relativamente pouca movimentação, por exemplo, entre os setores governamental, industrial e acadêmico a despeito de alguns casos espetaculares de elementos que cruzam essas fronteiras. E a mobilidade entre organizações está sendo reduzida por planos de aposentadoria nos quais os benefícios dependem da permanência do indivíduo na mesma organização.<sup>12</sup>

Atualmente o indivíduo tem pouco ou nada a dizer sobre seu programa de instrução dentro do serviço público; este é determinado por funcionários e administradores de treinamento e de pessoal. Tal circunstância obviamente deixa a carreira do indivíduo à mercê dos que estão acima dele, a menos que seja uma pessoa excepcionalmente decidida e ambiciosa que consiga conhecer as "pessoas certas" nos "lugares certos" e que siga as

12. Garner, op. cit., pg. 77.

normas "certas" nos momentos "certos".

Uma observação final é a de que se deve criar um "centro de seminários" ou, talvez mais apropriadamente, um "instituto de aperfeiçoamento de dirigentes governamentais" em cada uma das dez regiões. Esses centros deveriam funcionar como instituições oficiais de ensino, dirigidas por um órgão misto (oficial-particular) em cada região, com uma junta consultiva composta de representantes federais, representantes estaduais e municipais e representação particular (talvez de universidades ou empresas). Essas juntas poderiam assessorar a divisão executiva do OMB e do Conselho Regional de cada região. O OMB deveria então exercer a supervisão geral dos programas globais. Esses centros poderiam ser estruturados segundo os atuais centros de seminários, localizados dentro ou nas proximidades de campi universitários, oferecer cursos que outorgassem créditos reconhecidos em faculdades, manter íntimas relações de trabalho com universidades e fornecer um programa vital de aperfeiçoamento de dirigentes a todos os ramos do governo.

Um recente artigo de John Rehfuss publicado no "Public Administration Review" (PAR)<sup>13</sup> sustenta que os programas governamentais de treinamento

não levam em conta possíveis modificações futuras na estrutura organizacional. Concordamos totalmente com essa observação e com o ponto-de-vista de que com essas modificações devem vir novos métodos de treinamento, maiores oportunidades de treinamento, programas mais individualizados, etc.

A forma e o estilo das organizações futuras serão determinados pelos indivíduos que ocupam os postos de direção dentro dessas organizações. Somente contando com liderança imaginativa e inovadora podemos esperar algum desafio a um sistema burocrático que deixa muito a desejar. A formação de dirigentes governamentais inovadores, que "pensem por conta própria", que não estejam constantemente dominados pelo medo de "virar o barco" é o grande desafio atual aos administradores públicos. O dirigente do futuro deve ser capaz e ter disposição de desafiar velhos métodos, velhos regulamentos e teorias que não têm mais utilidade. Para que as organizações se modifiquem, para que as instituições sobrevivam, é preciso que os indivíduos, e especialmente os dirigentes, adquiram consciência das mudanças que são necessárias em atitudes pessoais, níveis de conscientização, processos de comunicação, problemas sociais, etc. Este é o desafio dirigido ao Escritório de Administração e Orçamento (OMB), à Comissão do Serviço Público (CSC), aos dirigentes do serviço público e a cada órgão ao despender suas verbas para "treinamento".

13. John Rehfuss, "Executive Development: Executive Seminar Style", Public Administration Review, Vol 30, N.º 5 (Setembro e Outubro de 1970), pg. 553.

# As Instituições e o Mundo que Ajudaram a Construir

John M. McGwire

Da *National Science Foundation* e do *Office of Economic Opportunity* (Consultant)

Tradução de Olga Ferrini de Faria

Fonte: *Public Administration Review*, Nov./Dez. 1971

Em passado recente nossas instituições sociais, industriais e governamentais começaram a envolver-se ostensiva ou simbolicamente nos muitos problemas com que se defrontam as áreas urbanas. Interesses comerciais inseriram-se na questão dos habitantes dos guetos; universidades pululam em inúmeros centros urbanos; câmaras locais de comércio e a League of Women Voters colocaram-se na vanguarda do exército reformista; o Departamento de agricultura encontrou para si uma missão urbana. A eventual deturpação de palavras ou atos que é parte de qualquer debate nacional de nenhum modo obscureceu o fato de que a conscientização das questões urbanas deu a todos os cidadãos responsáveis e interessados um campo para pensar e agir. Deuses, mental e emocionalmente, capacidade de segurar no cabo da caçarola que é o mundo.

Infelizmente, esse cabo terminou por ser mais importante, em si mesmo, do que a caçarola a que está ligado. Questões como política local de impostos, sistemas viários radiais e manutenção da ordem, perderam-se diante de tentativas de colocar a guerra, a subnutrição das populações rurais e o problema nacional dos tóxicos sob a rubrica de urbanos. Esses grandes problemas nacionais — lamentáveis e trágicos quanto possam ser — revestem-se de caráter de importância para as áreas urbanas. Mas não devem ser tratados de maneira exclusiva por nossas instituições urbanas. A importância dos problemas de uma grande cidade vem sendo esvaziada por tentativas de colocar problemas nacionais sob a capa de urbanos.

Essa classificação agora funciona à maneira de um guarda-chuva: abrigando quase todo tipo de problema. A

mesma dinâmica de sobrecarga de atribuições e de falta de atuação eficaz avança rapidamente.

Através do empirismo agressivo de muitos de nossos concidadãos nossas instituições estão sendo chamadas a fazer aquilo que não podem e, muitas vezes deixando de ser chamadas a fazer justamente aquilo que poderiam.

Tendo-se pronunciado freqüentemente sobre sua contribuição para um brilhante futuro para todos nós, nossas instituições encontram-se agora em tal posição que qualquer declaração a respeito de um problema é tomada como promessa de solução total. As organizações aceitaram o princípio de que devem encarar o mundo com uma atitude mental positiva, quando as circunstâncias não justificam tal postulado.

Uma série de panacéias tem sido tentada para problemas insolúveis. Com efeito, nossas instituições fracassaram até o ponto de serem indecisas quanto a uma definição de si próprias, do que pretendem fazer e do que precisa realmente ser feito.

Com sua capacidade de organizar e aplicar recursos, nossas instituições sociais, industriais e governamentais estão de posse de um aparelhamento que possibilita o ataque a problemas sociais extensos e complexos. Mas se elas vão servir-nos de modo significativo e coerente, devemos saber o que cada uma delas pode e não pode fazer, e porque.

## LIMITAÇÕES

Por sua natureza, as instituições praticam três formas de autolimitação. Em primeiro lugar isolam uma área específica de atuação. Esta área pode ser extensa ou não, seus elementos podem ser diversificados ou simples. O propósito pode ser afetar a área mediante a produção de conhecimentos, divulgação de informação, ou atuação direta. Em segundo lugar, as dimensões da área e, paralelamente, o propósito de atendê-la, requerem a escolha de um método organizacional que propicie a otimização do impacto dos recursos disponíveis. Esse método escolhido limita ainda mais a organização, porque requer uma equipe especializada. Em terceiro lugar, uma instituição necessita do apoio, dos serviços, da liderança e da cooperação de outras para realizar sua missão. Ela age como membro de um grupo em que pode predizer o que sua congênero pode fazer, realmente fará, e como fará. Este entrosamento constante é o que integra as instituições num todo e permite-lhes operar.

Entretanto, no mundo atual, em que os problemas se apresentam coligados e interdependentes, a aplicação maciça de recursos a prazo determinado em um dado objetivo torna-se um método questionável. Modernas noções sociais sobre "o que é importante" muram o caráter e a extensão das áreas de atuação. Uma vez que a mecânica interna de uma organização corresponde especificamente a determinado objetivo, há considerável dificuldade de ajustamento ao mundo exterior cambianto. Ademais, as louváveis conquan-

to rígidas relações entre instituições não podem ajustar-se facilmente a novas demandas.

Na década de 30 criou-se a Federal Housing Administration para promover a compra de casa própria pelos americanos, através do sistema de crédito. Considerando a situação financeira da época, a criação da FHA foi um marco na atuação do governo no campo da política habitacional. Seu objetivo era fornecer a possibilidade de casa própria; seu sistema, o da garantia de hipoteca através de seguro de crédito; seu quadro de pessoal, escolhido em razão da habilitação para desenvolver planos de risco; e seus elementos institucionais, as hipotecas, as empresas de construção e os empresários que decidiram valer-se da oportunidade implícita em tais garantias.

Ao definir seu objetivo a FHA teve de estabelecer que faixa da população atenderia, qual a natureza e extensão dos riscos que seguraria e onde suas garantias poderiam ter maior aproveitamento. Escolheu a faixa de americanos brancos que desejasse morar em áreas suburbanas como aquela a que poderia servir melhor, em maior número e com menor risco. Vinte e cinco anos depois a definição básica operacional da FHA não havia mudado. Nesse interim, a natureza e os direitos de cidadania haviam sido redefinidos, a estrutura demográfica do país alterada e a questão do que constituía moradia adequada passara a incluir novos fatores.

A FHA desenvolvera uma missão claramente definida e pagara pessoal para executá-la sob um esquema administrativo específico. A rede de organizações que se formou para realizar esse objetivo nacional e, incidentalmente, seus subobjetivos particulares, apoiou-se na previsibilidade de cada um de seus integrantes. Organizações especializadas, equipes técnicas e estruturas institucionais prenderam-se à definição original da missão. Em outras palavras, os fatores que tornaram a instituição eficaz numa situação estável limitaram sua capacidade de ajustamento a uma situação cambiante.

A tendência para a maximização do impacto não somente inibe a capacidade de manter sob observação os elementos em mudança, mas acaba por tornar-se um fim em si mesma. O deslocamento da atenção especial da área de atuação para a competição interna é simples e atraente. O problema torna-se mais claro porque os participantes são conhecidos e as questões limitadas. Melhor ainda, a organização pode manter seu "status" entre suas congêneres em razão do interesse comum na questão do desenvolvimento interno.

Externamente, a instituição continua a atuar como se estivesse a serviço de seu objetivo, sem perceber que sua finalidade pode ter-lhe escapado. O resultado é que ela começa a desgastar-se na preparação dos impactos. No processo, seus pronunciamentos e atos públicos tornam-se irrelevantes ou prejudiciais à sua imagem. Ela está mais interessada na sua promoção do que na eficácia de sua atuação na área de sua finalidade legal.

Aqui, novamente, a FHA fornece exemplo interessante. Há alguns anos atrás, encontrei um funcionário do Departamento de Habitação e Desenvolvimento Urbano de St. Louis, Illinois. Durante nossa breve conversa, fiquei sabendo que ele pretendia reduzir a burocracia da organização, a fim de que o período de tempo entre a apresentação de um projeto de aplicação e a ação final pudesse ser diminuído de seis meses: de dois anos para um ano e meio. Mais tarde apurei que grande parte do tempo de processamento de uma aplicação era gasto numa série de providências internas que pouco tinham a ver com os objetivos da FHA, de propiciar a aquisição de casa própria no País.

Ademais, a tendência para a otimização pode ter sérias consequências na contratação do pessoal e na opinião do pessoal sobre si mesmo. O recrutamento e o treinamento visam à aquisição e ao desenvolvimento de todas as habilidades operacionais que a organização definiu como necessárias ao seu trabalho. A alta especialização torna-se a característica desejável para o empregado. Muitas vezes uma tal equipe de especialistas vem a sentir que possui qualificações suficientes em sua própria casa para identificar, estudar e resolver qualquer problema. Ao longo do tempo, essa valorização dos recursos internos toma o caráter de princípio operacional e impede a aceitação de idéias ou informações vindas de fora. Evitando contribuições externas, a equipe começa a crer no que diz a si mesma, começa a julgar-se infalível. Tanto individual como coletivamente, os membros da equipe vêm-se como um grupo de ho-

mens honoráveis e sábios, sendo desafiados por um mundo bizarro e caótico. Conseqüentemente, as relações formais e informais entre eles endurecem. O círculo vicioso que se estabelece — atitude da equipe/processamento/produto/atitude da equipe — torna-se cada vez mais fechado. A supervalorização da eficiência interna, tanto intelectual como operacional passa a limitar a eficácia externa.

A noção de negociação passa a ser um método de operação, o que é desafiador. Tal situação não pode ser corrigida com a colaboração de consultores nem através de uma reorganização, pois o conceito que os empregados têm de si próprios é por demais enraizado.

#### QUEBRANDO A RIGIDEZ

O resultado de tudo isto é que nossas instituições estão atuando dispersivamente, ou paralisadas.

Examinamos algumas das maneiras pelas quais os objetivos são definidos e as organizações operam e, com esta base, podemos iniciar a exploração de algumas possibilidades de injetar flexibilidade nas equipes, na estrutura, e nos programas de nossas instituições.

Uma tentativa de quebrar a rigidez é mudar a utilização das equipes. Uma vez que as equipes permanentes tendem a enrijecer a operacionalidade interna das organizações, devem-se encorajar tentativas de — ou talvez mesmo determinar — mobilidade das equipes. Essas tentativas devem incluir toda uma gama de novos procedimentos com o pessoal, tais como comissões, seguros de saúde e de vida transferi-

veis e recursos de hipotecas e aposentadorias que pudessem ser transferidos de um lugar ou empregador para outro. Investindo-se os benefícios e programas na pessoa ao invés de no empregador, as organizações são forçadas a competir pelo trabalho e pelas idéias dos melhores disponíveis. Não mais controlarão o talento de cada um com seus sistemas estáticos.

Qualquer organização que opere à base de programas fixos ou captação de fundos encontra-se na necessidade de contratar equipes temporárias. Como justificar projetos é importante, essas organizações agarram-se a quaisquer fontes de recursos que encontrem. Para poder manter seus níveis de pessoal. Nesse processo, aplicam suas energias na automanutenção, ao invés de investi-las na missão para que foram criadas. Um banco nacional de técnicos altamente capacitados poderia absorver esse pessoal, beneficiando os indivíduos — através do alargamento de seus horizontes profissionais — e beneficiando igualmente, em última análise, as novas instituições a que esse pessoal serviria.

O banco não seria uma instituição passiva. Além de operar como centro de pessoal, ofereceria oportunidade de desenvolvimento profissional para que o indivíduo pudesse aprimorar e atualizar sua competência em ambiente que lhe faria conhecer e avaliar outras habilidades e procedimentos. Nesse aspecto, nossas universidades poderiam servir como áreas de estágio entre os vários compromissos. Os benefícios para os membros do banco e as esco-

las seriam mútuos. Aqueles teriam acesso a uma série de disciplinas e estas poderiam aproveitar a experiência operacional corrente de, um grupo de profissionais maduros.

Este sistema de usar universidades para embasar um processo contínuo de desenvolvimento de pessoal, dando à equipe maior flexibilidade pode parecer impraticável. Ele fornece, entretanto, as linhas gerais do tipo de rejuvenescimento de quadros que se poderá empreender. Em outras palavras, o de que necessitamos é criar sistemas, sejam eles acadêmicos ou não, que possam injetar nova capacidade de resposta, novas atitudes, nos modelos de comportamento daqueles que compõem as nossas instituições. Uma experiência pioneira nesse sentido é o Federal Executive Institute de Charlottesville, Virginia, que serve de centro de aperfeiçoamento de executivos do serviço público. O principal objetivo do instituto é alargar a visão do indivíduo e familiarizá-lo com idéias sobre a natureza e o curso das mudanças. Um benefício adicional são as relações pessoais que se estabelecem entre os participantes, que pertencem a vários campos de atividade do serviço público.

Há perigos significativos implícitos em tal atividade. O empreendimento pode: a) ver-se presa do mesmo círculo vicioso que se propõe corrigir; b) ser absorvido no fortalecimento das inclinações da organização a que serve. Um exemplo característico deste perigo é o uso de universidades como veículos de estreitamento técnico.

## MUDANÇA DE IDÉIAS

Não precisamos amarrar ainda mais nossas instituições entre si, precisamos lubrificá-las. Precisamos mudar nossas idéias de como nossas instituições devem relacionar-se umas com as outras, na tentativa de obter vantagem de sua atuação articulada, ao tempo em que eliminaremos a rigidez hierárquica.

Por exemplo, cidades-modelo adotam um sistema de governo que circula de alto a baixo, do nacional ao local. O problema é que as cidades e os estados não mais aceitam a supremacia federal em muitas áreas específicas. Por outro lado, a participação na arrecadação representa um reconhecimento da incapacidade da hierarquia. Esta idéia oferece um desafio e uma recompensa aos governos que podem provar sua viabilidade através de sua capacidade gerencial e da criatividade com que podem conceber a executar programas sociais.

A história atual indica que nossas hierarquias estabelecidas estão em dificuldade e assim permanecerão até que se ajustem para fazer face aos problemas de hoje. O esforço passado não tem, necessariamente, validade corrente. "Que faz você para possuir prestígio?" É uma boa pergunta e será formulada constantemente. O que significa que as instituições devem aprender a deslanchar-se: Devem abandonar o próprio interesse no seu "status" histórico e dedicar-se às suas tarefas, como integrantes de estruturas interorganizacionais temporárias, orientadas para a solução de problemas.

Devemos desenvolver uma política organizacional que reconheça a autonomia e singularidade de cada instituição em termos de seus objetivos e capacidades, mas que meça o valor de cada uma pela sua eficácia. Tal visão premiaria a integração das organizações no ataque a um conjunto comum de problemas e na rápida rearticulação de suas relações quando novos problemas se apresentassem ou problemas conhecidos se alterassem. Elas seriam avaliadas pelo trabalho efetivamente realizado, e não pelo que se arrogassem. Seriam, com efeito, computadas por sua eficácia individual, sua flexibilidade e sua capacidade de articulação umas com as outras.

Devemos reconhecer que a unicidade de cada organização, deve-se à sua própria definição de objetivos e de métodos para alcançá-los. Pedir a uma organização que mude sua missão é pedir-lhe demais. Pedir-lhe que amplie a visão que tem de seu objetivo e que contribua com suas atividades normais como puder é razoável. A General Motors objetiva o fabrico e a comercialização de veículos. Pedir-lhe que mudasse de objetivo seria tornar inútil sua forma de gerência e ineficiente o seu quadro de pessoal. Ela deveria, entretanto, estar consciente de como suas atividades afetam as pessoas e os lugares onde opera. Deve reconhecer que pode estar contribuindo para a elevação dos custos sociais que um dia terá de pagar. Em outras palavras, deve ampliar a idéia que tem de si mesma e de seus objetivos para incluir os efeitos de seus atos. Deve identificar quais de seus processos po-

dem ser utilizados ou alterados para diminuir esses custos eventuais.

As potencialidades especiais de cada uma de nossas organizações devem ser utilizadas sempre que forem aplicáveis a uma questão de interesse social. O modo por que as organizações se associam umas às outras deve ser determinado pela possibilidade de seus atributos peculiares serem melhor aproveitados num esforço coordenado. Não devemos pedir-lhes que mudem de finalidade, devemos incluí-las ou excluí-las dos programas na medida em que suas finalidades e sua visão de si mesmas se ajustem ao que se necessita realizar. Nossas instituições, assim, não estarão prestigiadas nem desprestigia-

das em razão de sua inclusão ou exclusão. Serão apenas usadas quando necessárias.

Nossas instituições devem ver-se como participantes de um sistema aberto, em que seu valor será dado por sua eficácia no papel que desempenham em relação a determinado problema.

As rivalidades egoísticas que presidem as lutas por prestígio numa hierarquia sem conteúdo devem ser banidas.

Nossas instituições devem ter a humildade de recuar diante daquilo que não podem empreender... e dizê-lo.



## O PRINCÍPIO DA INTEGRAÇÃO APLICADO À REFORMA ADMINISTRATIVA

## O SERVIDOR PÚBLICO NA LEGISLAÇÃO DO PRIMEIRO REINADO



## Monografias da "Revista do Serviço Público"

O Princípio da Integração Aplicado à Reforma Administrativa obteve o segundo prêmio do Concurso de Monografias da REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO, realizado em 1969. A oportunidade de sua publicação, somente agora, não exigiu qualquer trabalho de atualização, no entanto, por constituir uma análise penetrante do Decreto-lei n.º 200, na multiplicidade de seus aspectos teóricos e práticos, de acordo com as normas estabelecidas pelas instruções que regulamentaram aquele concurso. Nos pareceres que levaram a Comissão Julgadora a premiá-lo, constam referências à qualidade de proporcionar uma visão de conjunto valiosa do ato que instituiu a Reforma Administrativa, às críticas válidas, elegantes e elevadas que apresenta e ao estilo claro e objetivo em que é escrito, com adequada utilização de linguagem técnica e administrativa.

O Concurso de Monografias da REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO foi criado em 1968, visando contribuir para o enriquecimento da bibliografia dirigida

ao aprimoramento técnico e intelectual do funcionalismo público, bem como para estimular a elaboração de estudos atualizados no campo da Administração. Foi realizado, nos dois anos seguintes, com resultados que ultrapassaram as melhores expectativas de seus organizadores: numerosos trabalhos, apresentando conteúdos de grande utilidade para o melhor conhecimento da problemática administrativa, sobretudo no que se refere ao aperfeiçoamento dos recursos humanos, como o apresentado neste volume da RSP, foram submetidos às Comissões Julgadoras, receberam prêmios e, à medida que são editados, resultam em significativa repercussão.

Tendo concorrido com o pseudônimo de Petrônio Serpa, o autor de *O Princípio da Integração Aplicado à Reforma Administrativa*, João Baptista Magno de Carvalho, é Contra-Almirante Engenheiro Naval da Reserva Remunerada; possui o título de Engenheiro Industrial, modalidade Mecânico (CREA n.º 30 096) e é Técnico de

Administração provisionado; realizou, entre outros, os Cursos de Formação de Oficiais da Escola Naval, de Engenharia Mecânica da Universidade da Califórnia (Estados Unidos da América) e para Engenheiros da Escola de Guerra Naval; seu *Curriculum Vitae* inclui longa folha de serviços prestados à Marinha de Guerra; exerce atualmente a função de Coordenador da Reforma Administrativa do Ministério das Minas e Energia; nasceu no Rio de Janeiro, Estado da Guanabara, onde reside.

A Comissão Julgadora do Concurso de Monografias da REVISTA DO SER-

VIÇO PÚBLICO de 1969 foi composta pelos seguintes membros: Dr. Iberê Gilson, Ministro-Presidente do Tribunal de Contas da União; Secretário Luís Fernando do Couto Nazareth, do Ministério das Relações Exteriores; Dr. João Gonçalves de Araújo Netto, do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral; Engenheiro Rubens d'Almada Horta Porto, do Ministério da Justiça; Professor Benedicto Silva, da Fundação Getúlio Vargas; Dr. Tomás de Vilanova Monteiro Lopes, Assistente Jurídico do DASP; e Professor Araújo Cavalcanti, Diretor da REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO.

# O Príncípio da Integração Aplicado à Reforma Administrativa

João Baptista Magno de Oliveira

**SUMÁRIO:** I — INTRODUÇÃO; II — DESENVOLVIMENTO DO TEMA; A. Jurídico Versus Técnico; 1. Introdução; 2. A categoria das leis; 3. Direito e lógica; 4. Integração entre jurídico e técnico no campo da legislação de pessoal; 5. As modalidades jurídicas de órgão de administração pública; 6. Administração financeira e contabilidade pública; 7. Conclusão; B. Descentralização Versus Controle; 1. Introdução; 2. O Dilema centralização-descentralização; 3. As atividades centralizadas; 4. O controle; 5. Conclusão; C. Ideal Versus Realidade; 1. Introdução; 2. Deficiência do elemento humano; 3. A entropia; 4. Integração do ideal com a realidade; 5. Método de ataque à realidade; 6. Conclusão; D. O Decreto-lei n.º 200 e a Ação do Atual Governo; 1. Introdução; 2. A estrutura do Decreto-lei; 3. Os princípios e seu desenvolvimento e aplicação; 4. Disposição sobre medidas de execução da Reforma Administrativa; 5. Atuação do Governo nas

medidas de execução da Reforma Administrativa; 6. Conclusão; E. Síntese Conclusiva; 1. Introdução; 2. Núcleo e projeções do Serviço Público Federal; 3. Estabilidade das normas e diretrizes como condição de descentralização; 4. O núcleo inicial de racionalidade e sua gradativa expansão; 5. O Ministério do Planejamento e o Departamento Administrativo do Serviço Público; 6. Ressalvas; 7. Conclusão; F. Referências; III — CONCLUSÕES; IV — SUGESTÕES; V — BIBLIOGRAFIA; VI — LEGISLAÇÃO CITADA.

## I — INTRODUÇÃO

O concurso de monografias sobre a Reforma Administrativa, cujas instruções foram baixadas pela Portaria n.º 10, de 23 de Janeiro do corrente ano, visa, entre outras coisas, "estimular a análise, em profundidade, da Reforma Administrativa Brasileira, na multiplicidade de seus aspectos teóricos e práticos."

Pareceu ao autor das considerações que se seguem que a viabilidade da Reforma Administrativa Brasileira está condicionada à aceitação de princípios diretores eficazes, em termos não vagos. A não aceitação de tais princípios opõe obstáculos insuperáveis à eficiência da ação concreta de Reforma. Assim, pareceu-lhe que os problemas específicos perdem em importância à vista das questões fundamentais não resolvidas.

Pareceu-lhe também que os princípios diretores poderiam ser encontrados por meio da resolução de três aparentes dilemas: a opção entre soluções jurídicas e soluções técnicas; a opção entre descentralização e controle; e a opção entre o culto do ideal e a aceitação da realidade. A análise deve mostrar se os dilemas são aparentes ou verdadeiros, e indicar os princípios diretores conducentes aos melhores resultados.

Dilemas são problemas de opção entre linhas de ação, ou objetivos, incompatíveis, ou, o que é a mesma coisa, conflitantes. Objetivos ou interesses incompatíveis geram conflito. No dizer de MARY PARKER FOLLETT, há três maneiras de se resolverem conflitos: pela subjugação de uma parte pela outra; pelo "compromise", que consiste em cada uma das partes ceder um pouco; pela integração, que consiste na compatibilização dos objetivos ou interesses conflitantes. A integração freqüentemente é possível, mas nem sempre, evidentemente.

Objetivos conflitantes que se compatibilizam são conflitantes apenas

aparentemente, na sua forma exterior descuidadamente assumida. Ao emergirem as suas essências, deixam de ser conflitantes. "Integração envolve invenção, e a atitude sábia é reconhecer isso, e não permitir que o pensamento se deixe amarrar à idéia de duas alternativas mutuamente excluidentes". A integração nasce do conflito. "Como o conflito existe no mundo, e não podemos evitá-lo, devemos usá-lo. Ao invés de condená-lo, façamo-lo trabalhar para nós." É o "conflito construtivo".

A idéia tem a singela beleza de todo o pensamento de MARY PARKER FOLLETT. Dir-se-á que integração nada mais é que a síntese dialética — que por sua vez já estava descoberta quando alguém primeiro observou que "da discussão nasce a luz". Mas MARY PARKER FOLLETT redescobriu a síntese dialética no exame de problemas práticos, deu à sua expressão a veste da simplicidade, e consegue produzir em quem a lê uma intensa sensação de descoberta intelectual.

MARY PARKER FOLLETT viveu de 1868 a 1933. "Não foi uma mulher de negócios, no sentido de haver administrado qualquer espécie de empresa. Mas suas lúcidas e esclarecedoras idéias sobre organização foram de inestimável interesse e valor para os muitos líderes da indústria e estudantes de problemas de relações humanas, organização e ciência política com os quais ela entrou em contato. Suas concepções eram avançadas para sua época. Ainda são avançadas em relação ao pensamento corrente. Mas são uma mina de ouro de suges-

tões para quem esteja interessado nos problemas de promover e manter a cooperação entre pessoas na condução de qualquer empreendimento. Têm a vantagem adicional de serem apresentadas com excepcional simplicidade e clareza". Isso escreveram em 1940 METCALF e URWICK, que organizaram a coletânea de seus últimos artigos para publicação. Seja, por isso, o imperfeito estudo que se segue, uma pequena homenagem a essa pensadora genial, e à inteligência da mulher, que ao mundo de hoje não deve negar sua contribuição. Inteligência não é nada que se jogue fora, quando o mundo tanto precisa dela.

A monografia aqui apresentada, talvez com características mais de ensaio que de monografia, não exaure os conceitos investigados. Fica muito longe disso. Em particular, no exame do conceito de jurídico socorre-se de textos elementares e manuais. A linha de argumentação talvez não seja perfeita, e talvez não haja muita harmonia na arrumação e distribuição da matéria. Mas o autor acredita com muita convicção que as conclusões, sem serem inéditas, são corretas.

## II — DESENVOLVIMENTO DO TEMA

### A. JURÍDICO VERSUS TÉCNICO

#### 1. *Introdução.*

Tem-se afirmado que uma das características desejáveis da Reforma Administrativa que se está empreendendo será dar preeminência ao técnico (referente à técnica de administração), em oposição ao jurídico<sup>1</sup> (os

números referem-se a notas compostas após o texto). Que seria então esse jurídico, que se opõe ao técnico? Leis são decisões da mais alta autoridade constituída, que no regime democrático se supõe representar a vontade do povo. Incluem normas de conduta que são impostas ao corpo social da nação, incidindo sobre indivíduos ou grupos. Podem ser restritivas da ação administrativa propriamente dita, mas presumivelmente só quando em defesa de princípios mais importantes que os objetivos específicos da ação administrativa. Leis são também algumas decisões casuísticas quando da mais alta importância. Leis são instrumentos de governo, e governo é administração em nível nacional. Como poderia o Governo invalidar seus próprios instrumentos?

Evidentemente, se os instrumentos se chocam uns com os outros, são maus instrumentos ou estão sendo mal manipulados.

#### 2. *A categoria das leis.*

O direito define o campo de liberdade de cada homem, restringindo-a para conciliá-la com a liberdade dos outros homens. É condicionado por convenções éticas e essas por sua vez são condicionadas pelas condições naturais em que o homem vive. O direito e as condições naturais se influenciam mutuamente, — a rigor poder-se-ia dizer que o direito faz parte das condições naturais, como algo na mente dos homens. Direito e condições naturais podem entrar em descompasso, quando os ideais humanos de Justiça sobem a alturas aonde não podem

ser acompanhados pela realidade, ou quando as condições sociais evoluem muito rapidamente para que as convenções éticas possam ajustar-se a elas.

Deve-se entender como fazendo parte das condições naturais o poder maior ou menor que cada homem tem de impor sua vontade, quer pela força bruta, física ou moral, quer pelo valor estratégico da posição que ocupa no contexto social, ou que lhe é conferida por circunstâncias de momento. O que é o mesmo que dizer, usando uma expressão esdrúxula mas bem aplicável, que faz parte das condições naturais um complexo de condições psico-sócio-político-econômicas. O direito ele próprio se apoia, tanto para a conceção como para a realização, na vontade e no consentimento dos homens. E a realização do ideal de justiça, mesmo quando ajustado às condições presentes, é, consequentemente, realizado com grau de perfeição variável em cada ato humano.

O homem vive e trabalha coletivamente. O trabalho coletivo exige estrutura orgânica de comando. A sociedade como um todo exige a manutenção de condições materiais e serviços de interesse comum. As divergências com relação aos limites entre os direitos dos diversos indivíduos ou grupos exige o arbitramento. Faz parte das convenções sociais, por força da necessidade, uma estrutura de autoridade com a função de explicitar o direito em leis escritas, fiscalizar seu cumprimento, exercer a administração dos serviços públicos e dirimir conflitos.

As leis são a expressão lingüística do direito — o direito podendo nascer com sua expressão lingüística ou precedê-las. As leis devem formar um corpo coerente e harmônico, mantendo compatibilidade umas com as outras. O comando da administração pública também usa como instrumentos as leis emanadas da mesma estrutura de autoridade de que emanam as leis de fundo ético. De certa forma a obediência às convenções de conveniência administrativa também penetra na ética da sociedade. O direito administrativo é direito com todos os títulos do direito de fundo moral pessoal, ressalvada a ordem hierárquica dos princípios éticos, que, entretanto também evolui com a evolução das condições naturais em que vive o homem.

Leis são normas de ação, de caráter mandatório ou restritivo, exprimindo o direito individual e o direito público, procurando compatibilizá-los ou conciliá-los e fundi-los num só. Embora agrupadas as leis em províncias bem delimitadas, por conveniência de manipulação, existem leis que a rigor não traduzem mandamentos de um único ramo do direito, e sim uma combinação de vários ramos. A situação não é diferente da que existe nas empresas privadas, onde as normas de ação devem conciliar exigências de ordem política, econômica e comercial, administrativa, técnica, de direito público e de direito dos empregados.

Da mesma forma que as normas de ação numa empresa privada distribuem-se por estatutos, políticas e programas, normas administrativas, normas técnicas, decisões de vários tipos,

a legislação que incide sobre uma nação compreende a Constituição, leis ordinárias de vários tipos — orçamentárias, fiscais, cívicas, penais, etc. — decretos, portarias, despachos, decisões judiciais, etc. O paralelo é perfeito. A majestade da Lei, e o rigor com que são punidos seus transgressores em certos casos, não deve obscurecer o fato de que as leis pertencem à categoria das normas de ação. As leis jurídicas não devem, por outro lado, ser equiparadas às leis científicas. Leis científicas traduzem uniformidades verificadas na natureza, e que permitem aos cientistas postular causas e efeitos. Leis jurídicas são normas de ação que os homens se impõem a si mesmos, ou uns aos outros. E embora as leis jurídicas possam, em outro plano de análise, reflexo, ser vistas como causas naturais da uniformidade — estatística — da conduta humana, não devem, no primeiro plano de análise, ser confundidas com as leis científicas.

### 3. Direito e lógica.

O direito não tem lacunas, ou assim alegam certos juristas<sup>2</sup>. O que não é coberto pela letra da lei dela pode ser deduzido silogisticamente, com apelo ao direito consuetudinário dos usos e costumes e principalmente aos princípios da doutrina jurídica aceita.<sup>3</sup> Os tribunais ampliam de certa forma a expressão literal do direito através da jurisprudência criada.

Nem sempre é clara a letra da lei, nem sempre é fácil apreender seu espírito ou intenção e estender sua aplicação. Na interpretação da lei e no

preenchimento das lacunas que aparentemente deixe no direito, desenvolve-se a dialética — no bom sentido original de arte de discutir ou argumentar, de encadear estrategicamente premissas aceitas e inferências — dos juristas.

A lógica é estática, no sentido de que presume um significado preestabelecido para os termos usados, um valor preestabelecido para os conceitos a que correspondem, muito embora todas as relações entre diversos conceitos não sejam sempre conhecidas. Funciona assim como a matemática — que é uma província da lógica — onde todas as relações podem ser obtidas por dedução, através da mera manipulação de conceitos prévia e perfeitamente definidos. A dialética discursiva, por outro lado, tem que enfrentar a fluidez dos significados. Uma coisa pode ser e não ser ao mesmo tempo, conforme o contexto em que é afirmada. Verdades aparentes podem ter sua falsidade desmascarada ao se precisarem os valores dos conceitos que relacionam. Proposições aparentemente contraditórias são reconciliadas ao se descobrirem seus precisos significados. Dessa natureza da dialética discursiva, da obscuridade que empana o perfeito conhecimento das coisas, e a sua expressão, surge naturalmente a idéia da dialética do conhecimento, que busca a verdade pela repetição interminável de um processo de oposição e subsequente reconciliação de contradições.

Infelizmente, em razão da própria fluidez dos significados na linguagem discursiva, a dialética se presta ao so-

fisma. Há quem julgue que os advogados estão sempre sofismando, e de fato eles freqüentemente sofismam em favor das causas que defendem. Um bom sofisma jurídico pode mascarar de justa uma decisão de conveniência política. Mas a dialética pode ser também um belíssimo instrumento de clarificação e purificação dos textos legais. O bom jurista é amante da verdade e da lógica, tanto quanto o bom cientista.

Da mesma maneira que a formalização da lógica procura criar um sistema de expressão livre dos floreados e imprecisões lingüísticas, os textos legais devem ser escoimados de redundâncias, imprecisões e contradições e tornados o mais sucintos que seja possível sem prejuízo da clareza. Como a interpretação da lei deve ser compatível com as exigências sociais do momento, um sistema de leis mais sucinto e de mais amplo alcance mais facilmente cairia em obsolescência, e mais facilmente seria atualizado. Esse processo de purificação inclui necessariamente a integração interna — pois deve eliminar as contradições — buscando a essência do princípio perseguido em cada artigo de lei em aparente contradição com outros artigos.

#### 4. Integração entre jurídico e técnico no campo da legislação de pessoal.

"Todos são iguais perante a lei", costumam rezar as constituições, e reza a nossa em seu Artigo 150 § 1º. Todos serem iguais perante a lei não significa todos serem iguais nem obtêm as mesmas coisas. Reunidas as

mesmas condições, todo e qualquer indivíduo deve ser considerado em pé de igualdade com todos os outros. Mas as condições e circunstâncias diferirão em cada caso. Todo cidadão tem o direito e o dever de votar, mas só o pode fazer se for alfabetizado. As escolas não podem ser construídas em posição eqüidistante das moradias de todas as crianças que vão freqüentá-las.

"Os cargos públicos são acessíveis a todos os brasileiros, preenchidos os requisitos que a lei estabelecer", reza mais a nossa Constituição em seu Artigo 95, e acrescenta: § 1º — A nomeação para cargo público exige aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos. § 2º — Prescinde de concurso a nomeação para cargos em Comissão, declarados em lei, de livre nomeação e exoneração."

Que se deve entender por cargo público? Diz o § 2º do Artigo 97 da Constituição: "A proibição de acumular se estende a cargos, funções ou empregos em autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista." E o § 3º do mesmo artigo: "A proibição de acumular proventos não se aplica aos aposentados, quando ao exercício de mandato eletivo, cargo em comissão ou ao contrato para prestação de serviços técnicos ou especializados." Reza a lei 1711 em seu Artigo 2º: "Para os efeitos deste Estatuto, funcionário é a pessoa legalmente investida em cargo público; e cargo público é o criado por lei, com denominação própria, em número certo e pago pelos cofres da União." Essa mesma lei reza em seu Artigo 189: "A

proibição do artigo anterior (de acumulação) estende-se à acumulação de cargos da União com os dos Estados, Distrito Federal, Municípios, Entidades Autárquicas e Sociedades de Economia Mista." Embora a extensão da proibição de acumular cargos, funções ou empregos em autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista levante a suspeita de que tais cargos são cargos públicos (da União), a lei 1.711 (Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União) preceitua muito claramente o contrário: cargos públicos são apenas os criados por lei, em número certo.

Dir-se-ia que cargo público é todo e qualquer cargo pago pelos cofres da Nação, direta ou indiretamente. O preceito moral que manda que todos os cargos públicos sejam preenchidos por concurso, e obedeçam a um mesmo esquema de classificação e remuneração, aplicar-se-ia por igual a todos eles. O reconhecimento de que certos serviços públicos precisam para seu bom desempenho de flexibilidade maior na admissão, remuneração, promoção e demissão de seus funcionários levanta a suspeita de que o preceito pode ser amplamente contestado. De fato, ao preceito da igualdade de oportunidades a todos os cidadãos que desejem candidatar-se a cargos públicos, e de sua proteção contra injustiças de tratamento uma vez admitidos, contrapõe-se o outro preceito igualmente moral da defesa do interesse da totalidade dos cidadãos na eficiência da administração. Da mesma forma que na formulação do direito criminal, o excessivo cuidado em impedir a condenação de inocentes pode conduzir ao

sacrifício de outros inocentes à sanha criminosa. O princípio correto parece ser o do equilíbrio de riscos, levados em conta possivelmente certos coeficientes de natureza ética, combinado com o da minimização global dos riscos, i.e., a procura de soluções que favoreçam na melhor medida possível simultaneamente a igualdade de oportunidades de acesso ao serviço público e a eficiência do mesmo. Não se pretende alegar que tais riscos sejam necessariamente passíveis de expressão numérica, mas sim que o administrador — e o legislador tem que ser um administrador — pode sempre achar uma solução que não aberre em nenhum sentido. Note-se de passagem que a deterioração premeditadamente permitida da remuneração dos funcionários é claramente um desrespeito a direitos adquiridos, e a lei não tem conseguido impedi-lo.

As condições em que ocorre o recrutamento de servidores públicos são muito variáveis. Em primeiro lugar variam quanto à permanência ou transitoriedade — ou incerteza, ou variabilidade — da situação a ser atendida. Em segundo lugar, variam quanto à rapidez com que deve ser atendida. Em terceiro lugar variam quanto à raridade ou trivialidade do conjunto de atributos buscados no funcionário. A raridade dos atributos procurados apresenta uma constelação de características bastante interessantes: a) não justifica a padronização do tratamento; b) sua necessidade é geralmente imprevisível, não permitindo a elaboração prévia de normas para seu tratamento; c) a preponderância da demanda sobre a oferta assegura aos portadores de tais atri-

butos desinteresse pela disputa de cargos públicos. A última característica isoladamente justificaria um tratamento especial a tais casos. A obrigatoriedade de concurso só interessa para atendimento ao preceito da igualdade de oportunidades quando a natureza das regalias do cargo ou o excesso da oferta dos atributos procurados torna o cargo público desejável e consequentemente disputado. No caso dos atributos em grande demanda relativamente à oferta, a consideração predominante tem que ser o proporcionamento de condições ao serviço público para obter o concurso de seus portadores.

Convém ressaltar a esta altura que o princípio da igualdade dos cidadãos perante a lei, e em particular o da acessibilidade dos cargos públicos a todos, não são feridos quando esse acesso é sujeito pela própria lei ao tipo de restrições necessárias à obtenção de eficiência na administração. O risco do favorecimento pessoal em certos casos é apenas um risco que tem que ser corrido e talvez não seja maior que o que existe sob uma legislação rígida.

Quando a Constituição afirma que todos são iguais perante a lei está apenas afirmando que a lei confere ou permite a todos a mesma chance. Mas não precisa em que momento histórico da vida de cada cidadão, ou de seus antecedentes, ele tem essa chance igual a todos os outros. O criminoso tem uma chance igual a qualquer outro criminoso de um julgamento justo. Mas a chance de não ser criminoso ele talvez já não a tivesse ao nascer, em con-

dições miseráveis. O preceito constitucional mais preciso da obrigatoriedade do ensino até certo nível nunca foi cumprido, mas igualdade de oportunidade à educação não se pode afirmar não ter havido. A chance de quem não se educou pode já ter sido perdida antes do nascimento ao ser o indivíduo gerado por pai ignorante, incapaz de compreender a conveniência de enviar o filho à escola e obrigá-lo a estudar. Pode ter sido perdida no avô ou no bisavô, ou mesmo antes. Pode ter sido perdida quando os antepassados não conseguiram ganhar dinheiro, por negligência ou por má sorte. Ou quando o pai sofreu um acidente e se tornou inválido. A oportunidade de concorrer a um emprego público pode ser perdida quando o cidadão está muito longe para atender à convocação, ou mesmo dela tomar conhecimento. Se a vaga ocorre no Paraná e o cidadão está residindo no Ceará, essa pode muito bem ser uma não satisfação das condições, uma vez que há sempre um prazo útil para o atendimento de qualquer necessidade. Não se está procurando sofismar e sim apenas mostrar a vaguedade da expressão "todos são iguais perante a lei". O Governo pode e deve reduzir a desigualdade presente de oportunidades dos cidadãos, mas até onde vai depender das condições sócio-econômicas e da ideologia que se adote, e mesmo da própria política social. Não faz sentido a preocupação, por exemplo, de preencher cargos de continúo na administração federal por concurso público, a não ser por um formalismo tolo. Faz sentido despir os cargos de continúo de prerrogativas em excesso sobre as que lhes são conferidas numa empresa privada de ad-

ministração humana e competente, para que, através do processo seletivo natural, que inclui admissões e demissões, haja uma chance maior de os cargos ficarem em mãos de cidadãos merecedores. Faz sentido por-se fim à alternância persistente de nomeação de interinos e efetivação de interinos, e essa terá fim quando tiver fim a obrigatoriedade nominal de concursos, onde concursos não são práticos nem convenientes.

À medida que o conjunto de mecanismo de atuação direta ou indireta do Governo vai se tornando maior e mais complexo, a seleção daqueles que vão receber dos cofres públicos, direta ou indiretamente, tem o seu campo limitado pela variedade das condições técnicas e circunstanciais. A lei deve reconhecer a necessidade dessas limitações e dar ao administrador a liberdade de fazê-las. Caso contrário, a lei estará em descompasso com a realidade. Não pode ser da essência do jurídico calcar a formação e a interpretação das leis em modelos deformados da realidade. A realidade é que em grande parte dos órgãos periféricos do serviço público, a nação aplica dinheiro para obter resultados, e quer ver esse dinheiro bem aproveitado, e essa deve ser a preocupação predominante. Evidentemente persiste o fato moral de que um emprego é um emprego e pode ser uma oportunidade para qualquer cidadão, e o dinheiro que vai pagá-lo pertence à nação e não a seu administrador. Mas a própria necessidade administrativa de obter os melhores em cada caso, dentro do prazo e dos recursos que podem justificadamente ser aplicados,

tende a levar à ampliação razoável do campo de procura e consequente extensão da oportunidade. A própria ética da classe dos administradores públicos, cujo nível deve ser melhorado, ajudada por um sistema de controle envolvendo auditorias e inspeções administrativas e a aplicação de índices de produtividade e avaliação de métodos utilizados, tenderá a manter um aceitável nível de correção na ação administrativa.

O conceito de cargo público na sua forma atual de cargo criado por lei para esse fim exclusivo e preenchido por concurso amplo em condições de permitir o recrutamento de candidatos em qualquer ponto do território nacional, deve ser restrito a um núcleo de funcionários que precisam gozar de prerrogativas especiais para desenvolverem capacidades especiais, e a quem deva ficar atribuída a missão central de assessorar os legisladores e os administradores da Administração Direta, julgar, promover a obediência às normas e aos objetivos legais, e aos bons preceitos administrativos e técnicos, pelos demais órgãos da administração pública e pela nação em geral.

##### 5. As modalidades jurídicas de órgão de administração pública.

O direito conceitua a administração pública federal direta como dotada de personalidade jurídica única, ou seja, responsabilidade legal centralizada em relação a outras pessoas de direito. A essa concepção de personalidade jurídica única corresponde, embora talvez não necessariamente, a adoção de princípios centralizadores de adminis-

tração. À medida que os serviços públicos se foram, por necessidade, expandindo, foi necessário ir criando e aplicando os conceitos de autarquia, fundação pública, empresa pública, empresa de economia mista, todas com personalidade jurídica própria e variáveis graus de autonomia administrativa. Nesse desenvolvimento o legislador adaptou conceitos pré-existentes de direito privado. Convém examinar ligeiramente a propriedade e a justiça dessas adaptações.

A conceituação jurídica de empresa comercial, individual ou coletiva, como pessoa de direito independente das pessoas físicas proprietárias, e o desenvolvimento de um ramo especial do direito para regular sua existência, sua operação e suas transações, parece provir naturalmente da combinação de várias necessidades: a) assunção de deveres e direitos em relação ao Estado e à coletividade; b) proteção da clientela; c) proteção do próprio comerciante; d) equilíbrio de responsabilidades financeiras entre os sócios de uma sociedade comercial; e) limitação dessas responsabilidades para permitir a entrada de sócios comanditários e anônimos. A legislação procurou moldar a conceituação jurídica das entidades com fins comerciais a essa sua finalidade. As organizações sujeitas a tal conceituação vivem necessariamente de lucros, ou assim se supõe. Admite-se que em caso de interesse público o Governo contribua para possibilitar esse lucro, seja pela concessão de monopólio, seja pelo subsídio, ou pelas duas coisas. Quando o Governo se torna sócio ou proprietário único de uma em-

presa comercial, a necessidade de lucro passa a ser duvidosa. Se o Governo subsidia empresas privadas, poderá com mais forte razão subsidiar seus próprios empreendimentos e acabar por subsidiá-los na medida exata de sua própria ineficiência, mas sem que esse fato fique patente. Se, no entanto, o Governo apela para o artifício de investir em empreendimento que ele próprio controla, deve-se entender que, agindo em nome da nação brasileira, deseje limitar sua responsabilidade financeira nas transações e transferir a responsabilidade administrativa direta a um Conselho de Diretores, e assumir, por outro lado, a responsabilidade de supervisionar adequadamente esse Conselho de Diretores. Segue-se daí que o Governo tem o dever de não interferir diretamente na administração, limitando-se a atuar ao nível das decisões normalmente submetidas a uma Assembléia Geral de Acionistas, mas por outro lado tem também o dever de julgar com severidade os resultados da administração do Conselho de Diretores. Deve justificar o montante do capital investido e qualquer subsídio concedido, assim como deve retirar dividendos quando essa providência for indicada.

A noção de limitação de responsabilidade financeira — inseparável da noção de Sociedade anônima — em relação às empresas governamentais ou sociedades de economia mista, suscita problemas dificílimos de interpretação. Numa empresa de utilidade pública, que ao Governo cabe socorrer com o dinheiro da nação, para que não falte, que sentido teria

dizer que os proprietários — a própria nação — têm a sua responsabilidade limitada? Resta o consolo de que numa sociedade anônima privada com um sócio único majoritário, por exemplo, a limitação da responsabilidade desse sócio não poderia ser justificada com perfeição. O direito freqüentemente vê-se a braços com problemas de conceituação extremamente difíceis. Não é possível aprofundar tais problemas aqui, bastando dizer que as empresas públicas seriam igualmente aceitáveis ainda que conceituadas como de natureza jurídica bem distinta das empresas de direito privado.

No que concerne à responsabilidade administrativa, conviria caracterizar os interesses da Diretoria como antagônicos dos interessantes da nação, que o Governo representa. A vinculação da motivação no sentido da boa administração exclusivamente à propriedade do capital vem sendo amplamente contestada, inclusive pela existência de grandes corporações onde o empregado está quase tão afastado dos proprietários quanto o funcionário público. Tende, pois, a haver uma convergência entre o sistema de motivação do empregado da empresa privada que cresce e a do funcionário da administração pública que se torna indireta.

Parece que a noção de empresa pública ou de economia mista, tal como existe hoje, ressalvadas certas dificuldades de conceituação e justificação jurídica, atende bem ao enquadramento dos órgãos de administra-

ção indireta necessários à execução de serviços públicos cuja medida de necessidade — até certo ponto — e cuja medida de produtividade no desempenho são possíveis. Nessa chave cabem não só serviços de utilidade pública como atividades na área das indústrias de extração e de transformação em que o Governo deve participar supletivamente ou com finalidade de controle. Cabem também entidades financeiras. A autarquia parece forma já superada de órgão público descentralizado. A fundação pública é modalidade aplicável preferencialmente àquelas atividades que o Governo deve desenvolver mas cujas necessidades são ilimitadas — quanto mais, melhor — embora limitados de momento sejam os recursos. Nessa categoria cabem muito bem as entidades de ensino, pesquisa e assistência social.

#### 6. Administração financeira e contabilidade pública.

Nesse setor parece conveniente desvincular prescrições orçamentárias de abertura de créditos e criar fundos de reserva de caixa, limitados pela necessidade de evitar perturbações do equilíbrio monetário na economia do país. Esses fundos de caixa, embora de magnitude limitada, parecem indispensáveis para evitar bruscas soluções de continuidade no desenvolvimento das atividades e programas. Quanto ao cumprimento das prescrições orçamentárias, não precisa depender da subordinação do uso dos créditos a planos de aplicação. Os créditos que vão sendo abertos às unidades orçamentárias e repassados às unidades

administrativas podem muito bem afluir a caixas únicas: uma caixa para cada unidade orçamentária ou administrativa.

O rigor do controle da administração dos fundos públicos não precisa depender de planos de aplicação para cada crédito. A verificação cruzada se torna cada vez mais fácil e pode ser feita cada vez mais amplamente com a aplicação de computadores eletrônicos. O controle pode ser completado pela utilização mais intensiva de sistemas de auditoria.

Por outro lado, já que se viu que funcionários públicos propriamente constituíram uma classe altamente selecionada, com prerrogativas excepcionais, e escolhidos por concurso público aos cargos iniciais de carreira, destinados a apoiar os administradores públicos nos atos de Governo propriamente ditos, fiscalizar o cumprimento das leis, controlar de acordo com a lei as entidades econômicas, privadas ou públicas, recolher impostos, etc., e atender a serviços públicos de natureza muito especial — justiça, política, forças armadas, serviço diplomático — seria fraca lógica confiar menos neles que nos empregados da administração indireta, e cercar de maiores cuidados os fundos que lhes são confiados que aqueles que são transferidos às entidades de administração indireta. No que concerne às prescrições orçamentárias é possível que possam geralmente ser mais rígidas e servir de instrumento de orientação da política administrativa. No que concerne à honestidade da aplicação, tanto perde a nação pela desonestidade na administração indi-

reta como na direta. Não há razão para que se submetam as despesas na administração direta a controles prévios que não existem na administração indireta, exceto o de programação orçamentária, como não há razão para que o Tribunal de Contas e o Congresso não exerçam fiscalização "a posteriori" sobre as contas da administração indireta, desde que isso não implique em restrições impeditivas da boa administração.

### 7. Conclusão.

A boa técnica de administração contrapõe à descentralização que se faz cada vez mais necessária à medida que a empresa cresce, uma normalização também crescente, e outros recursos. A seleção de pessoal no campo de escolha mais amplo possível e a concorrência para a aquisição de materiais e serviços são imposições das normas administrativas de empresas bem organizadas. Estoques bem planejados de material e "pools" de serviços administrativos procuram impedir que picos imprevistos de demanda tenham que ser atendidos por aquisição ou contratação direta.

A classificação e avaliação de funções procuram evitar que a atribuição de remuneração seja arbitrária. É instrumento igualmente de planejamento de desenvolvimento de pessoal, para que as funções vacantes possam na medida do possível ser preenchidas por pessoal da própria empresa, conhecido da administração e conhecedor dos problemas da empresa, o que deve tender também a criar clima favorável e espírito de empresa.

O técnico de administração de ampla visão deve compreender que um organismo administrativo nacional enfrenta problemas de natureza e vulto desconhecidos pelo administrador de empresa. Se na empresa as normas administrativas têm que respeitar os direitos dos empregados, na administração nacional as normas têm que respeitar os direitos muito mais complexos dos cidadãos.

No conflito entre o rígido e primário jurisdic平smo apegado à letra vigente da lei, e interpretando-a com curteza de visão, e a noção simplista de técnica de administração, não deve ser dada razão apressadamente à técnica. Do conflito devem surgir integradas uma legalidade ajustada à realidade presente pelo espírito jurídico de visão ampla e a técnica de administração ajustada às restrições político-sociais traduzidas na lei.

Leis administrativas são normas de administração em nível nacional, e se não satisfazem devem ser corrigidas, não simplesmente desobedecidas. Para que não sejam imanipuláveis, devem ser inteligentemente feitas e seu detalhamento não deve ocorrer em nível muito alto.

## B. DESCENTRALIZAÇÃO VERSUS CONTROLE

### 1. Introdução

Descentralização vem sendo a pedra de toque da ação de Reforma Administrativa do atual Governo. A subida dos processos para decisão à autoridade superior distante dos fatos en-

volvidos constitui sob certos aspectos um inconveniente. Freqüentemente ocorre um de dois casos: a) a autoridade que decide age em completo desconhecimento da questão, inteiramente orientada de baixo, tendo, portanto, a subida do processo sido inútil; b) a decisão é inadequada, em razão do mesmo desconhecimento da questão. Procura-se atualmente aplicar intensivamente o recurso da delegação de competência, ato de descentralização partido da própria autoridade que transfere os poderes, e de caráter reversível. Tais delegações de competência, se derem bons resultados, serão com certeza posteriormente incorporados em regulamentos e regimentos. Há, entretanto, empecilhos reais à descentralização. Não existem garantias de uniformidade de critérios nem de boa qualidade das decisões. A autoridade superior sente que a única maneira de assegurar-se dessa qualidade e dessa uniformidade é reservar-se ele mesmo o poder de decisão.

Procuremos ver quais são as condições de que depende o bom funcionamento.

### 2. O dilema centralização—descentralização

Concentremos nesse dilema para caracterizar as condições de bom funcionamento. É óbvio que a boa administração exige decisões corretas. Decisões corretas definem, antes de mais nada, a boa administração. Decisões corretas exigem que se conheçam os dados dos problemas. Os dados dos problemas de grandes organizações, como é a Administração Federal, não

são todos do conhecimento de todos, nem ao menos são todos do conhecimento de alguma pessoa privilegiada. Antes cada pessoa da organização conhece um certo número de dados, grupos de pessoas têm um conhecimento mais ou menos comum de certos grupos de dados. Essa condição parece indicar a conveniência da descentralização. Cada pessoa resolve sobre aquilo que sabe.

No entanto, no que concerne a determinados grupos de operações, é necessário que haja coordenação de movimentos, o que exige que as operações sigam um plano prévio aceito por todos. Essa aceitação geral é normalmente obtida através da força da autoridade de um chefe comum que prescreve o plano, mas é também normalmente reconhecido que a consulta prévia aos diversos interessados com o fim de eliminar incompatibilidades e consultar os interesses ou objetivos específicos, dá melhores condições de exequibilidade e eficácia ao plano. Não é apenas a necessidade de coordenação de movimentos, entretanto, que exige o planejamento prévio e a consulta aos diversos interessados.

Incompatibilidades podem ocorrer entre as diversas intenções dos executores descentralizados quando vários pretendem usar os mesmos recursos, e isso sempre é verdade quanto aos recursos financeiros, que devem ser divididos segundo uma escala de prioridades e também segundo necessidades de sincronismo (certas realizações têm que caminhar paralelamente porque vão contribuir para um objetivo superior comum).

Incompatibilidades também ocorrem quando duas ou mais atividades produzem reflexos contraditórios. É preciso pois que os objetivos e as formas de execução sejam compatibilizados entre os diversos setores executivos ou seja, integrados. (Aqui ainda não se trata da integração que se procura entre descentralização e controle.) Sem a integração dos planos os executores iriam esbarrar em obstáculos a cada passo e teriam que recorrer à autoridade superior a todo momento. A integração tem que ser feita, obviamente, pela autoridade comum aos diversos executivos, ou sob seus auspícios, i.e., sob o manto da sua autoridade. Por isso, quando pensarmos em descentralização, não nos esqueçamos de que, sem centralização do planejamento, não pode haver descentralização eficaz da execução.

A essência da centralização do planejamento não consiste em sujeitá-la ao arbítrio de uma autoridade central, mas sim em as idéias sobre objetivos e maneiras de atingi-los que existam em cada nível convergirem para o centro e serem aí integrados em um plano único. A componente da política geral fica, naturalmente, sujeita, ao arbítrio (às inclinações) da autoridade central, mas há sempre muito para que os executivos setoriais possam e devam contribuir, mesmo na pauta da política, que têm componentes setoriais nos quais a autoridade central freqüentemente aceita as idéias das autoridades setoriais.

E a origem dos fenômenos de centralização excessiva, com as decorrentes dificuldades para as autoridades

executivas em vários níveis, que são abundantes no serviço público brasileiro, não está tanto na intenção preconcebida das autoridades centrais de não delegar poderes, como na aversão geral pelos trabalhos de integração de participação coletiva. Na prática da administração, principalmente em organizações gigantescas, como sempre é a organização governamental de um país, os problemas de integração não são simples. Exigem esforço, tempo e paciência. Como exigem esforço mental, a nossa natural preguiça (própria da natureza humana), tende a evitá-los. Como, por outro lado, exige tempo, é necessário que os enfrentemos com bastante antecedência, e a motivação é pequena (e o esforço mental, necessário cresce) para tratar de problemas ligados à ação que só se concretizará em época distante. Também são motivo de fuga às operações de integração os problemas de relações humanas, as suscetibilidades, as intransigências, a lentidão com que freqüentemente os outros chegam a compreender nossos pontos de vista. Nos trabalhos de integração, ao coordenador cabe não encerrar os trabalhos antes de a integração ser obtida, no maior grau possível, e isso às vezes também requer paciência.

"As pessoas preferem fazer coisas do que pensar sobre elas. Assim que pensam em alguma coisa para fazer tendem a obedecer ao impulso e correr para fazê-la, ao invés de continuarem a pensar até chegarem a um programa completo e integrado, e saberem que estão correndo na direção certa" (citação de um executivo americano) 4. E o pouco que gos-

tam de pensar querem pensar sozinhas. Há casos em que a redação de um documento, um projeto de lei, por exemplo, envolve aspectos relativos à atividade enquadrada, orçamentários, de técnica organizacional, de técnica legislativa, etc. A rigor esse documento deveria ser revisto por especialistas dos vários aspectos até que todos estivessem satisfeitos. Na prática, a consideração de vários dos aspectos é freqüentemente omitida, ou pode-se até chegar ao arranjo de atribuir-se a redação de cada projeto de lei ou decreto exclusivamente a um conhecedor do aspecto de importância predominante.

O desaparelhamento das organizações para as atividades de integração contribui para tudo isso, mas por outro lado o desaparelhamento decorre da necessidade de essas atividades não serem reconhecidas, pelo menos não na extensão da necessidade.

A fim de que as atividades de integração, i.e., as atividades de planejamento, se processem, frente à resistência natural e ao esquecimento a que estão sujeitas, é necessário que o seu processamento seja formalizado. Isso nos traz a outro problema. Formalização é a criação de formalidades a que os processos não podem fugir. Por outro lado, fala-se de formalismo quando as formalidades são esvaziadas e persistem sem suas consequências objetivas. A administração pública brasileira é altamente formalista. Isso decorre da tendência de cada um só fazer, ou opinar sobre aquilo em que pode fazê-lo sozinho, sem maiores esforços mentais e sem maiores

riscos, o que redunda geralmente na manipulação de documentos e não de realidades. As leis e regulamentos, por outro lado, já levam isso em conta. Até certo ponto essa tendência tem que ser levada em conta, como condição da natureza humana, mas seus efeitos maléficos têm que ser minimizados, e as cadeias intermináveis dos processamentos formalísticos têm que ser rompidas.

Tudo isso que se viu explica porque se chegou na administração pública brasileira a uma situação em que os funcionários não podem tomar iniciativas porque não seriam apoiados, e os chefes também não podem delegar, porque não têm condições de saber perfeitamente o que estão delegando, nem de acompanhar e controlar a ação executiva levada a efeito com a autoridade delegada. Há um cipoal de restrições imobilizantes que deixa muito pouca liberdade em geral. Não se pode dizer que alguém em particular tenha a culpa, mas o cipoal precisa ser desfeito ou cortado.

### 3. As atividades centralizadas.

Atividades centralizadas são principalmente as atividades de integração, ou planejamento. Sob o nome de planejamento entendem-se aqui tanto as atividades de elaboração de planos, programas e projetos, como de normas de qualquer espécie, projetos de leis e regulamentos, estudos de organização e fixação de diretrizes. Podem-se classificar as atividades de planejamento, e os planos, segundo vários critérios, como, por exemplo: planejamento institucional vs. — pla-

nejamento de ação, planejamento a longo vs planejamento a curto prazo; planejamento vs programação; planejamento direutivo vs. planejamento executivo; estratégia vs. plano, programa ou projeto.

Em particular, plano direutivo, um conceito relativo é, para uma determinada autoridade, o que é imposto de cima, e plano executivo é o que lhe cabe desenvolver, dentro dos limites impostos pelo plano direutivo, com vistas a delimitar ainda mais as faixas de liberdade de orientação de seus subordinados. O processo global se inicia no mais baixo nível participante, que elabora propostas de plano para sua própria atuação, envia-as como subsídios para a autoridade imediatamente superior, que integra as propostas recebidas, enviando-as por sua vez ao seu superior imediato, e assim por diante até o mais alto escalão, no nosso caso o Presidente da República, que pode delegar poderes para a integração ao Ministro do Planejamento, e em algumas instâncias o Congresso Nacional. Do mais alto escalão o plano integrado vem descendo, subdividindo-se por setores, e recebendo complementação executiva em cada nível. A ação executiva em cada nível é limitada pelo plano executivo vigorante naquele nível, bem entendidas as competências.

O plano por que se pauta uma administração dinâmica envolve um certo número de programas e projetos específicos e mais ou menos rígidos, mas no seu todo tem uma certa flexibilidade e mobilidade de estratégia, adaptando-se constantemente à evo-

lução das situações. Haverá sempre épocas predeterminadas para as grandes revisões dos planos mas as pequenas revisões têm que ser freqüentes, ainda que nem sempre por força que formalizadas. A estratégia exige que certas decisões que precisam ser proteladas sejam desvinculadas das que precisam ser antecipadas, e que não se protele o início da ação até que alentados e detalhados planos sejam concluídos. A continuidade administrativa também se impõe, porque se a cada mudança de administração os planos e as normas tiverem que ser reelaboradas, é um nunca mais acabar.

O controle, contrapartida do planejamento, é também centralizado. Mas há, por outro lado, atividades centralizadas em centros subsidiários, diferentes do centro principal. Planos Diretores referentes a setores técnicos são geralmente elaborados nos órgãos técnicos correspondentes. Assim também as normas técnicas. Serviços auxiliares como certas fases da administração de pessoal, o controle orçamentário rotineiro, a contabilidade, a documentação e a estatística são apropriados à centralização. Grande parte das atividades auxiliares que não exigem coordenação de movimentos com as atividades fins, por precederem-nas ou serem posteriores a elas, podem ser centralizadas.

Do planejamento centralizado devem participar, como se vê, todos os setores e todos os níveis envolvidos. Mas o trabalho de elaboração, que dá substância às contribuições e as integra, cabe à autoridade central, que para isso deve estar aparelhada.

#### 4. O controle.

Um máximo de integração no planejamento resulta em um mínimo de necessidades de integração durante a execução. A que tem que haver poderá ser feita com um mínimo de dificuldade. As atividades executivas estarão desembaraçadas tanto em relação às decisões das autoridades superiores, tomadas antecipadamente na forma de diretrizes, como em relação a qualquer "amarração" que pudesse haver com as atividades paralelas no mesmo nível.

Desembaraçadas as atividades executivas da necessidade de as questões sublarem às autoridades superiores para decisão pela emissão de diretrizes por essas autoridades, as decisões que ficam para serem tomadas no nível executivo são bastante mais simples. Um outro ponto é que as autoridades superiores passam ter uma visão bem mais nítida da problemática depois de essa ter sido submetida à análise para a desvinculação entre as decisões normativas da competência das autoridades superiores e as decisões casuísticas atribuídas por delegação de autoridade ao nível executivo.

O aparelhamento da administração para o trabalho integrativo que resulta em normas de ação, diretrizes e planos bem integrados costuma trazer concomitantemente outras consequências benéficas. Uma delas é a capacidade de melhor conhecer, avaliar e escolher as chefias executivas, do que resulta o poder confiar nelas, ou pelo menos saber o que esperar delas.

Outra conseqüência paralela é habilitar-se a administração a planejar e instalar instrumentos de controle. O controle é nada mais que o asseguramento da garantia de minimização das probabilidades de erro, ou do afastamento do plano de ação traçado. As probabilidades de erro já são diminuídas com a simplificação das decisões deixadas ao nível executivo e com o asseguramento da qualidade dos executores. Podem ser ainda mais diminuídas pelo uso de instrumentos de controle tais como verificação de variáveis estratégicas de fácil verificação, verificação cruzada, oposição de interesses e aplicação de sanções contra o erro.

Outros fatores na garantia de bons resultados são a boa qualidade das provas e planos e a liberação das autoridades superiores de problemas de detalhe para que possam dar maior atenção às decisões importantes de sua alcada.

### 5. Conclusão.

A integração entre descentralização e controle é possível e está ligada ao aparelhamento da administração para a elaboração de normas, diretrizes e planos. Uma vez obtida essa capacidade, a descentralização passa a favorecer o controle.

Verificou-se também que o planejamento, que permite a descentralização e melhora as condições de controle, traz em si a possibilidade de outra integração: a integração entre objetivos dos diferentes setores e dos diferentes níveis envolvidos na administração.

## C. IDEAL VERSUS REALIDADE

### 1. Introdução.

À guisa de introdução vão aqui alguns trechos roubados de artigo de Rubens Porto, "A Administração e o Homem", Jornal do Brasil, número de março:

"Fácil é sem dúvida, riscar no papel indefeso, os mais lógicos e os mais equilibrados organogramas. Fácil é, com certeza, expor uma série curiosa de princípios mais ou menos estratosféricos em que a reforma se deve basear."

"Diffícil não é suprimir na previsão dos fluxogramas administrativos, os gargalos que entravam o rápido escoamento das medidas do Governo, através dos canais, mais ou menos competentes... ou incompetentes."

"Chegada, porém, a hora julgadora de transformar em realidade o que se concebeu e se planejou, nas torres de marfim dos gabinetes, onde as críticas não chegam e só têm entrada os elogios fáceis dos áulicos, é que se vai verificar como o que é, é diverso de o que se supõe, como o singular e específico que fazem a realidade de cada dia, de cada dia administrativo, diferem das generalidades abstratas, tão mais facilmente manejáveis pela eloquência fluida dos teóricos da organização."

"De tal modo que já houve quem substituisse a fórmula conhecida: "Os homens que sabem fazem; os que não

sabem ensinam a fazer", por essa outra, sob cuja malícia incontestável há uma parte razoável de bom senso e de conhecimento das coisas: "Os que sabem fazem; os que não sabem planejam..."

"Uma organização qualquer, por mais bem estudada que seja, por mais rigorosa que tenham sido suas regras definidas nunca valerá mais do que vale o elemento humano que a vai pôr em execução." (epígrafe)

"É indispensável, pois, fazer o plano para o homem, para o homem de que se dispõe..."

## 2. Deficiência do elemento humano

É indispensável fazer o plano para o homem de que se dispõe, para o legislador de que se dispõe, para o dirigente de que se dispõe, para a opinião pública de que se dispõe.

Nazaré Teixeira Dias (5) lamenta a ausência da opinião pública em geral e de grupos organizados. Falta a pressão dessa opinião no sentido de serem corrigidas as falhas da administração. Não comprehende essa indiferença "em um país do porte e do grau de evolução cultural do Brasil", mas passa a apontar algumas razões possíveis.

Não esqueçamos o passado cartorial do Brasil. A epopéia dos bandeirantes ocorreu prematuramente, e com intuições apenas predatórias, não de colonização. Só conseguiram alargar as fronteiras, nada mais. A independência veio pela mão do próprio go-

vernante, e daí por diante o que se viu foi um governo paternalista cuidando de um povo manso, e distribuindo benesses a privilegiados. Nunca houve o conflito construtivo entre governados e governantes, a não ser talvez na forma de lutas entre facções de uma elite reduzida e bem instalada. Não foi preciso, depois dos bandeirantes, alargar fronteiras a ferro e fogo — exceção: o Acre. Os nordestinos foram temperados pelas secas, mas socorridos antes que resolvessem sozinhos seu problema. E assim tem sido tudo para nós — talvez felizmente — relativamente fácil, nenhum desafio maior a enfrentar

Esse passado, e um relativo atraso cultural, em que pese a apreciação de Nazaré Teixeira Dias — pois há apenas cultura de sobremesa — mais o clima, a economia de exportação, e talvez a índole das raças que formaram o nosso povo, contribuíram e contribuem para a falta de agressividade na ação construtiva de que ainda sofremos. Aos imigrantes laboriosos que começaram a afluir na segunda metade do século passado se opuseram barreiras muito cedo.

O brasileiro é um povo conformado com sua condição. Não o bastante para não se lamentar, mas o bastante para não lutar para sair dela. Quando os funcionários se defendem cobrando suborno, os prejudicados não reagem. Os dirigentes sofrem intensamente daquela tendência atrás mencionada de ao pensar numa coisa correr para fazê-la, ao invés de aprofundar-se mais e verificar se a idéia é realmente boa. A legislação brasileira é eminentemente

mente instável sem ser flexível. As leis e decretos mal feitos amontoam-se uns por cima dos outros — o que leva os críticos a falar em "furor legislador." O legislador e o dirigente brasileiros têm o vezo de interferir em tudo, o que revela primarismo. Não têm profundidade para desconfiar da propriedade de suas intervenções, nem serenidade para esperar que as coisas se ajustem naturalmente. Parecem sofrer de "bicho carpinteiro."

A tais tendências e deficiências básicas, e talvez por causa delas, junta-se um grande despreparo da maioria dos funcionários públicos, o que é simplesmente o reflexo do baixo nível médio de instrução do povo brasileiro.

Mas, voltando a citar Rubens Porto:

"Não se suponha que queremos, com essas simples restrições, negar o valor de um bom planejamento, de uma organização bem estruturada, sobre a infra-estrutura do real".

"Seria do mais completo analfabetismo administrativo imaginar que em administração, alguma coisa de realmente razoável se possa fazer sem atender para aquilo que se chamava, ao nascer, a *organização racional do trabalho*."

"É preciso que o plano considere os homens que o vão aplicar, com suas ignorâncias, os seus hábitos, as suas deficiências".

"Isso, contudo, não quer dizer que se imagine impossível planejar qual-

quer coisa quando os homens disponíveis podem ser incapazes e inexperientes. O que se quer dizer com isso é que é absolutamente necessário, de uma necessidade prévia e inarredável, *preparar o homem para o plano*, cuja execução a ele se vai entregar; e cujo sucesso, em definitivo, dele dependerá. Se queremos reformar a administração, precisamos antes reformar os administradores."

### 3. A entropia

Um milhão de funcionários. Um sem número de processamentos. Uma porção de pessoas redigindo leis, decretos, portarias. Mentalidades variadas. Circunstâncias as mais diversas.

Para que os inúmeros formulários, normas, operações, concepções, se encaixem racionalmente uns aos outros, será necessário que ocorram uma infinidade de operações de ajustamento e reajuste, num processo evolutivo demoradíssimo, a não ser que um princípio diretor — ou parâmetro condicionador — poderoso polarize as tendências numa orientação uniforme.

A atuação racionalizadora na base, diretamente sobre os processadores, corre o risco de se transformar em uma batalha sem esperança de vitória.

### 4. Integração do ideal com a realidade

Administrar é interferir na ordem das coisas e na sua evolução. O que é, aliás a meta de toda ação deliberada. Fosse o homem se render à realidade do presente, não agiria mais e não

haveria nem mesmo realidade. A realidade é naturalmente mutável, e mutável inclusive pela ação deliberada do homem. Devemos não esquecer que não são só as disponibilidades que têm que ser vistas com visão realista: também as necessidades.

A meta da ação deliberada é um ideal, quando importa em transformação positiva da realidade. Um ideal pode ser ambicioso sem ser irrealizável. O bom administrador tem o dever de ser racionalizador sem tirar os pés do chão. O que significa que deve ver com clareza a trajetória de evolução entre a realidade presente e a situação ideal que pretende implantar.

No que se refere a um ideal para o serviço público brasileiro, há a considerar os seguintes fatos. Se a população brasileira é subdesenvolvida, é normal que o funcionalismo público brasileiro que dela provém, seja subdesenvolvido. Almejar para o Brasil um serviço público nos moldes aproximados do que existe nos países mais desenvolvidos significa que o nosso funcionalismo terá que absorver uma proporção bem superior à normal da elite intelectual do país. Faz obrigatoriamente parte do condicionamento do serviço público, para tornar-se eficiente, essa absorção.

Essa não seria uma pretensão absurda. O Ministro Helio Beltrão tem apresentado a Reforma Administrativa como instrumento do desenvolvimento econômico. O que significa que, dependendo o desenvolvimento econômico de um país como o Brasil em grau bastante elevado do Governo, esse pre-

cisa estar bem aparelhado. Para estar bem aparelhado é necessário que a administração pública seja eficiente, para o que será indispensável que o funcionalismo público seja altamente qualificado. O que exige, por sua vez, que o funcionalismo absorva uma proporção bem mais elevada que o normal aos países mais desenvolvidos da elite intelectual brasileira, para ocupar seus cargos de direção e outras funções-chave. Esses funcionários de alto nível constituiriam uma parcela ponderável da elite estratégica do país.

Isso, aliás, ocorreu no passado. O Brasil era um país de funcionários, e grande parte de sua elite intelectual pertencia ao funcionalismo público. De uns tempos para cá é que, ao mesmo tempo que a iniciativa privada tomava grande impulso, deixou-se que o serviço público degenerasse. Não é desejável hoje que se inverta o processo e se retirem da iniciativa privada todos os seus elementos qualificados para a direção e a alta técnica. Isso, aliás, seria muito difícil. Considerando, entretanto, que o número total de funcionários públicos federais é da ordem de um milhão, enquanto que a população economicamente ativa do país é da ordem de uns trinta milhões, não parece difícil, sem prejudicar a iniciativa privada, dotar a administração pública, num prazo razoável, de uma quantidade de funcionários altamente qualificados bem mais elevada relativamente, o que é normal num país ainda subdesenvolvido.

Evidentemente o prazo razoável não seria muito curto. Mas mesmo pensan-

do num prazo de evolução de médio para longo, digamos uns dez anos, o esforço tem que ser intensificado, e principalmente reorientado desde já.

Um outro aspecto a encarar é o de equipamento. As funções subalternas teriam que ser em grande parte substituídas pela mecanização e pela automação. Para que a administração pública, racionalizada, se constitua em fator estratégico do desenvolvimento, é preciso que deixe de ser encarada como fonte importante de empregos para pessoal de modestas qualificações. Esse pessoal tem que ser absorvido alhures.

Tanto a aquisição e desenvolvimento de pessoal de altas qualificações, que tem que ser atraído e admitido antes que o efetivo de funcionários de modestas qualificações possa ser sensivelmente reduzido, como a mecanização e a automação, exigem investimento.

Investimento na Reforma é o que o Governo vem se negando a fazer. Apesar de a sua necessidade ter sido apontada por Nazaré Teixeira Dias: "o total desconhecimento desta verdade elementar de que para se criar condições de melhoria no serviço público torna-se indispensável fazer aplicações financeiras" 6. "Há o permanente perigo de invocar-se razões de economia para protelar o ataque a providências sem as quais o vácuo existente na área de pessoal não será preenchido. Será preciso ter a visão exata do problema, pois que aqui se trata de investir agora para colher resultados adiante e de criar condições

que permitam administrar o Serviço Público Federal em bases racionais e produtivas, capazes, portanto, de trazer economia para os cofres públicos. Não será possível esquecer esta verdade fundamental: para melhorar a Administração Federal será necessário fazer dispêndios, somente em parte compensáveis, de imediato, pela compressão de outros gastos" 7.

#### 5. *Método de ataque à realidade*

Viu-se que o cidadão médio brasileiro não está condicionado para reagir contra o estado de coisas e fazê-lo evoluir adequadamente. Isso não significa que a raça brasileira não tenha potencialidade para o desenvolvimento, se os seus líderes souberem manipular corretamente os parâmetros condicionadores. Viu-se que a entropia da organização tende a crescer, i.e., a organização tende a evoluir de acordo com as tendências em ação. Se essas tendências forem desestruturantes em relação à estrutura ideal, a estrutura real cada vez mais se afastará do ideal. Agir diretamente sobre cada indivíduo, ou mesmo sobre cada chefia, para alterar as tendências é impraticável. Isso não significa, entretanto, que a organização também não tenha seus parâmetros condicionadores manipuláveis, através dos quais se possam desencadear tendências estruturantes mais fortes que as desestruturantes.

O atual Governo iniciou o ataque à realidade com a chamada "Operação Desemperramento". Visava a "remoção dos embaraços de natureza institucional, isto é, daqueles que constem do texto de leis, decretos, régula-

mentos e demais normas que regulam o funcionamento da máquina administrativa ou a tramitação dos requerimentos do público" (HÉLIO BELTRÃO). Visava, através dessa eliminação de óbices da legislação e do instrumento de delegação de competências, descentralizar as decisões, eliminar controles que não produzem uma redução de riscos que justifique o custo, inclusive exigências burocráticas, tramitação obrigatória por órgãos jurídicos ou técnicos e tramitação para simples encaminhamento, e obter a racionalização e o encurtamento dos processamentos (rotinas). Sob a orientação de uma pequena equipe de técnicos instalada no Escritório da Reforma Administrativa (ERA), o trabalho de desobstrução, que devia inclusive gerar as propostas de alteração de leis, decretos e portarias, e de outras normas, foi atribuído aos próprios funcionários, "os 'cozinheiros' da administração pública, os 'mecânicos' da máquina administrativa, isto é, os funcionários 'tarimbados' e experimentados que por lidarem com essa máquina há muito tempo, e por sofrerem diariamente do mau funcionamento dela sabem exatamente por que ela enguiça e o que é necessário fazer para consertá-la e azeitá-la." Cedo se viu, no entanto, que não se tratava apenas de consertar e azeitar a máquina, mas sim de alterar o seu desenho, o que sempre foi tarefa de engenheiros, e os "mecânicos" se viram impotentes. Muito pouca relação houve entre o esforço de localização de obstruções feito embaixo e as reformulações de legislação vindas de cima, e que não conseguiram desobstruir muito.

As proposições do Ministro HÉLIO BELTRÃO são na maior parte dos casos excelentes, podendo-se destacar a que propõe suprimir os controles cujo custo não é justificado pela redução de riscos que ocasiona, e a que afirma que a mera mudança de organogramas não resolve os problemas de funcionamento — e apesar da qual a tentação irresistível de mudar organogramas não foi controlada. Mas a operação desemperramento revelou-se instrumento pouco eficaz contra a entropia, apesar de procurar usar como instrumento de multiplicação de esforços do pessoal atuante a ramificação em grupos e subgrupos de trabalho. Quando se diz pouco eficaz não se quer dizer inteiramente ineficaz. Melhoras houve, mas acontece que o movimento esbarra na limitação da capacidade do funcionalismo, tal como é, para racionalizar, e também na limitação da possibilidade de investir e de aumentar despesas, ainda que transitoriamente.

Foi imaginado outro instrumento da multiplicação de esforços. A instituição de cursos ensinando a fazer Reforma. Cada curso formaria, digamos, 15 agentes da Reforma, cada um dos quais ensinaria a outros 15, formando outros 15<sup>2</sup> agentes, que por sua vez formariam outros 15<sup>3</sup>, e assim por diante. Esse esquema se baseia na proposição pouco defensável de que um funcionário de pouco preparo básico pode aprender a racionalizar num curso de duas ou três semanas.

Num artigo, baseado em conceitos de teoria sociológica, publicado no primeiro número da Revista de Administração Pública, da Fundação Getúlio

Vargas (8), o Professor KLEBER NASCIMENTO procura formular "um modelo brasileiro de estratégia de reforma administrativa", com as seguintes características: a) *orientação gradualística*, em oposição à globalística — imediatista, que a burocracia não teria condições de absorver, mesmo num período de excepcionalidade política, quando não há barreiras legislativas; b) *seletivismo*, isto é, ataque inicial às frentes onde é menor a resistência à mudança, permitindo que a reforma se estenda mais rapidamente a uma área maior, que passe a exercer um efeito multiplicador sobre as demais; c) *continuidade do esforço*, em oposição à intermitência que tem geralmente imperado em tentativas de reforma no Brasil; d) *valorativismo* em oposição ao cognitivismo, dando preeminência ao esforço no sentido de internalizar nos funcionários atitudes, hábitos, opiniões, estados de espírito, valores enfim, em relação ao esforço de transmitir-lhes noções intelectuais, conhecimentos; e) *influenciação por internalização*, em oposição à influenciação por imposição, visando ganhar o envolvimento íntimo do funcionário; f) *liderança por cooptação*, em que o grupo de líderes ou agentes da reforma procura expandir-se pelo ingresso de novos participantes, em oposição à liderança de um grupo fechado.

Não há negar que a estratégia propugnada tem muito boas probabilidades de eficácia contra a entropia. A orientação gradualística é uma imposição do caráter temporal da mudança: a mudança consome tempo. O seletivismo combinado com a expansão do grupo líder por cooptação deve per-

mitir estabelecer uma cabeça de ponte capaz de tornar o movimento irreversível. A criação de doutrina é, evidentemente, necessária à manutenção da unidade de ação do grupo líder, à medida que cresce — e a mesma doutrina será um parâmetro condicionador ao orientar a ação secundária do grupo líder sobre o corpo executivo da administração. A continuidade não pode ser garantida senão pelo estabelecimento daquela cabeça de ponte. Valorativismo e influenciação por internalização vão de mãos dadas, dependem uma do outro e vice-versa, e trabalham também no sentido da irreversibilidade — embora não criem por si só a irreversibilidade.

Convém cuidar, no entanto, com relação ao valorativismo, que ele não nos desorienta. Valoração não faz sentido sem cognição. Valorizar o que não se conhece importa em valorizar um nome vazio, não pode resultar em nenhuma ação eficaz. Manda a didática que a motivação preceda o esforço de transmissão do conhecimento; mas a motivação serve a essa transmissão, facilitando a assimilação pelo aluno. Motivar para depois não transmitir nenhum conhecimento não faria sentido em ensino. Também não faria sentido no trabalho de reforma administrativa.

O valorativismo é, aliás, uma das características marcantes da estratégia de Reforma Administrativa do atual Governo. Sua grande vitória foi introduzir a Reforma no coração de quase todos — e talvez isso, a necessidade de ganhar essa vitória, explique a tentativa de caracterizar a Reforma como

algo a ser feito não por técnicos mas pelo funcionário comum. Mas essa vitória será perdida pela frustração das expectativas que criou, se o Governo não passar a medidas concretas mais eficazes.

Aproveitando a idéia do seletivismo, deve-se partir para expandí-la. Assim, devem-se escolher como frentes de ataque prioritários da Reforma aqueles setores que apresentem a melhor combinação das três seguintes características: a) vulnerabilidade ao ataque; b) perspectiva elevada de irreversibilidade da mudança sofrida; c) capacidade de transmitir a mudança sofrida a outros setores. Por setores deve-se entender não só unidades administrativas ou classes de servidores como também províncias da legislação. E quanto às unidades administrativas e as classes de servidores, pode-se não só reformá-las como criá-las novas dentro dos ditames da Reforma.

Muito embora a pesquisa dos problemas possa e deva começar na base, a reforma tem que progredir de cima para baixo. Não se pode esperar que a base se racionalize enquanto a cúpula continua a proceder irracionalmente. Assim é que os órgãos de planejamento — IPEA e outros — devem ser bastante bem aparelhados para poderem entrar no mérito relativo dos programas e permitir ao Ministro do Planejamento bem assessorar o Presidente quanto à distribuição dos esforços financeiros. Para que a administração financeira seja racional, a programação do desembolso deve caber ao Ministério do Planejamento e não ao da Fazenda. A este deve ca-

ber apenas o comando de sua execução. O DASP, embora na concepção de KLEBER NASCIMENTO talvez seja um dos setores cristalizados do serviço público, onde a mudança é particularmente difícil, deve ser uma das frentes prioritárias de ataque da Reforma Administrativa. A inclusão de seu pessoal de nível dentro da rubrica de assessoramento da administração superior permitiria o reforço qualitativo e quantitativo de seus efetivos e a racionalização de seu funcionamento. O ERA deveria ser bem aparelhado e talvez eventualmente fundido com o DASP. Uma vez que ao organizador cabe discriminar as funções e fixar as lotações, a fusão dos sistemas de organização e de pessoal cabe bem. Poderia e deveria o órgão resultante da fusão ficar subordinado ao Ministro do Planejamento e Coordenação Geral, ou a um Ministro da Administração. As Secretarias-Gerais e as Inspetorias-Gerais de Finanças deveriam desde logo ser bem aparelhadas, podendo a esses órgãos também ser suprido pessoal dentro da rubrica de assessoramento da administração superior. Para isso esse dispositivo de lei teria que ser regulamentado de maneira adequada.

A legislação de pessoal deveria desde logo ser reformulada, sujeita a transição a dispositivos reguladores, para permitir que as distorções nos quadros de pessoal fossem sendo gradativamente corrigidas, subordinado o ritmo das correções às possibilidades econômicas da nação. Também a legislação financeira deveria ainda sofrer corretivos.

Tais providências têm que ser pensadas e inteligentes. Não podem ser planejadas em cima da perna nem implantadas precipitadamente. Sua implementação não pode desarvorar a administração pública, que não pode fechar para reforma. As alterações têm que ser incorporadas suavemente, sem perturbações, como aliás preceitua o Decreto-Lei 200. Por isso devem ser estudadas por uma equipe altamente capacitada, desligada da rotina do serviço público.

Pela constituição de uma tal equipe é que deveria ter sido iniciado o ataque à realidade. E já que assim não foi, essa providência pode abrir uma frente nova na Reforma Administrativa, sem abandono das outras.

O ataque à realidade, que não pode ser feito com sucesso diretamente na base, é feito através da cúpula. Pode seguir a seguinte seqüência: constituição da equipe, ou núcleo racionalizador — estudo dos problemas na base — desenvolvimento da doutrina — racionalização da legislação com a incorporação da doutrina — racionalização do funcionamento da cúpula — racionalização do funcionamento da base pela cúpula apoiada pelo núcleo racionalizador. A racionalização pode fazer-se por aproximações sucessivas, segundo o seguinte ciclo repetitivo: estudo dos problemas na base — desenvolvimento de doutrina parcial e provisória — racionalização parcial da legislação com a incorporação da doutrina desenvolvida — racionalização parcial do funcionamento da cúpula — racionalização parcial do funcionamento da base pela cúpula apoiada pelo

núcleo racionalizador — observação dos resultados — reestudo dos problemas na base, etc.

## 6. Conclusão

Um ideal administrativo não pode ser desligado da esfera das possibilidades materiais, mas se prevê uma transformação muito profunda da realidade presente, deve apelar para instrumentos poderosos. Do conflito construtivo entre as metas do administrador e a resistência da realidade devem nascer as idéias que integrem ideal e realidade, mostrando o caminho segundo o qual a realidade pode amoldar-se ao ideal. Essas idéias devem indicar a alavanca e o ponto de apoio que vão permitir movimentar a realidade até o ideal. O instrumento necessário deve ser construído primeiro, pois não adianta atacar com as mãos desarmadas uma tarefa que exige ferramenta. O instrumento no caso seria a equipe bem dimensionada e altamente capacitada capaz de estudar as primeiras alterações necessárias. Aplicadas as primeiras alterações a órgãos que desempenham funções-chave, esses poderiam passar a integrar o grupo de liderança da Reforma (expansão do grupo de liderança por cooptação). O ataque poderia também aplicar o método das aproximações sucessivas.

Racionalização desde logo de processamentos selecionados na base poderia ser útil em despertar o espírito de emulação — essa seria uma frente auxiliar, entre outras. A precipitação na mudança de organogramas e de normas secundárias deveria ser evita-

da. A alteração de normas fundamentais deveria ser amplamente debatida e sujeita à aprovação de uma Comissão da Reforma e às partes envolvidas. Não aprovada, voltaria à autoridade originadora do projeto para ser reformulada, até que satisfizesse a todas as partes envolvidas e à Comissão. Nenhuma precipitação, como se vê, mas as autoridades interessadas deveriam dispor de assessores com tempo suficiente para conduzir os estudos em prazo útil, e os exames deveriam ser feitos tanto quanto possível simultaneamente por todos os interessados. Um dos recursos de que se deve lançar mão para isso é o afastamento de funcionários gabaritados da linha de execução, ainda que com sacrifício, para funcionarem como assessores.

Dois riscos devem ser evitados. Em primeiro lugar, que a equipe inicial se feche em si mesma para não dividir sua liderança. Esse risco pode provavelmente ser evitado subordinando a equipe à Comissão de Reforma, formada de representantes de setores e correntes variados. O segundo risco é não se conseguir mobilizar no Brasil homens capacitados em quantidade suficiente para constituir um núcleo racionalizador eficaz. A contratação de técnicos estrangeiros em administração pública não deveria estar fora de cogitações. Mas o recurso mais à mão seria provavelmente contratar homens de mediana experiência mas com grande potencial de desenvolvimento e i-los preparando no apoio à equipe, à medida que essa fosse iniciando em ritmo moderado suas atividades.

### Resumindo:

Faz parte do condicionamento do serviço público a absorção de uma parcela ponderável da elite intelectual do país.

Princípio diretor, ou parâmetro condicionador, contra a entropia, é a doutrina — e a elaboração, fixação, difusão e observância da doutrina vão depender do potencial do núcleo racionalizador, que é o instrumento poderoso a ser utilizado.

O núcleo racionalizador deve elaborar a doutrina com o auxílio de pesquisa na base e deve fixá-la através da racionalização da legislação. Deve difundi-la por incorporação gradativa ao núcleo racionalizador da camada pensante da Administração.

A motivação e educação do funcionalismo faz parte dos meios a serem usados pelo núcleo racionalizador em expansão. Também a incorporação de novos funcionários para ocuparem funções-chave desguarnecidas. E a assistência na racionalização dos processamentos. O aparelhamento material é condição indispensável à incorporação de métodos racionais.

O meio de construir o instrumento poderoso e pô-lo a funcionar é a aplicação de recursos financeiros — o investimento.

### D. O DECRETO-LEI 200 E A AÇÃO DO ATUAL GOVERNO

#### 1. Introdução.

O Decreto-lei 200 é um documento legislativo de características muito es-

peciais, talvez inéditas na legislação brasileira. Muitos o confundem com a Reforma Administrativa, porque cobre amplamente o campo dos problemas administrativos federais, mas na realidade apenas traça diretrizes para a Reforma e legisla em definitivo sobre certos pontos específicos. É o documento básico em que se assenta o esforço atual de Reforma e sua análise não pode ser omitida em qualquer estudo da presente Reforma Administrativa. Também a maneira como vêm sendo cumpridas suas prescrições merece exame. Nesse exame tentar-se-á ver se o esforço de Reforma do Governo vem conseguindo integrar o ideal racionalizador com a realidade.

## 2. A estrutura do Decreto-lei.

As disposições do Decreto-lei 200 versam em linhas gerais, sobre: a) superestrutura do Poder Executivo Federal; b) princípios a serem adotados na administração pública federal e seu desenvolvimento ou aplicação inclusive em detalhes de estrutura; c) medidas de execução da Reforma Administrativa. A arrumação que foi dada às disposições não parece ter sido a melhor possível, porque as disposições dos três grupos estão bastante misturadas, quando aparentemente poderiam ter sido segregados os três grupos e apresentados na ordem de enumeração em que apareceu acima, ficando um mínimo de matéria para as disposições finais. Esse aspecto é, todavia, secundário, e não deve obscurecer o valor do conteúdo.

## 3. Os princípios e seu desenvolvimento e aplicação

Não cabe no presente trabalho comentar a superestrutura do Poder Executivo Federal, exceto quanto a detalhes que surgirão na análise da aplicação dos princípios.

Logo depois de definir no Título I a Administração Federal como dividida em Administração Direta e Administração Indireta, esta constituída de Autarquias, Empresas Públicas, Fundações instituídas por lei federal e Sociedades de Economia Mista, o Decreto-lei 200 reza:

"As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais:

- I — Planejamento
- II — Coordenação
- III — Descentralização
- IV — Delegação de Competência
- V — Controle."

Poder-se-ia abrir discussão em torno de se tais princípios definem completamente a racionalidade na administração, ou até se são realmente princípios. Aqui também, no entanto, seria mesquinho discutir questões de forma, tanto mais que os teóricos de organização não se entendem uns com os outros, sobre quais são os princípios básicos, e sobre quais são as fases da administração. Deve-se entender que o legislador pretendeu dizer:

"A administração federal será racional: obedecerá a planejamento integrado, e sua execução será descentralizada.

zada mas suficientemente coordenada e controlada pela autoridade central."

Declarações de princípios como essa correm sempre o risco de serem ignoradas, por não conterem mandamentos bastante claros e específicos. No caso, entretanto, expressa o estado de espírito de uma corrente que ia continuar no comando do Governo, e funcionou muito efetivamente como instrumento de consolidação de mística.

Relacionados os princípios, passa o Decreto-lei a desenvolvê-los, e nesse desenvolvimento continuam a surgir as deficiências de expressão. Diz a lei: "A ação governamental obedecerá a planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico social do País e a segurança nacional, norteando-se segundo planos e programas, etc". A finalidade do planejamento é mais ampla, incluindo a boa execução dos serviços públicos. O plano geral de governo tem que visar isso, entre outras coisas. Institucionalizando os programas plurianuais, o orçamento programa anual, a programação financeira de desembolso, o Decreto-lei começa a mostrar substância. No capítulo sobre a coordenação, embora não diga nada genial, institui o instrumento da atribuição de incumbência coordenadora a um Ministro em relação a um grupo de colegas de Ministério e a um determinado assunto, e dá ênfase à coordenação horizontal e às reuniões de coordenação. Não esquece a necessidade da coordenação entre órgãos de Ministérios diferentes e com órgãos estaduais e municipais que operem numa mesma área geográfica.

No capítulo sobre a descentralização declara o Governo Federal a intenção de transferir tarefas para os Estados e Municípios e para a iniciativa privada. Tais transferências não podem ser entendidas como *a priori* desejáveis, como às vezes acontece, e pode parecer da redação. Cada caso tem que ser cuidadosamente analisado quanto à sua conveniência.

Muito corretamente, a lei estipula que a estrutura central de direção dos órgãos deve permanecer liberada das rotinas de execução e das tarefas de mera formalização de atos administrativos para que possa concentrar-se nas atividades de planejamento, supervisão, coordenação e controle. "A administração casuística, assim entendida, a decisão de casos individuais, compete, em princípio, ao nível de execução, especialmente aos serviços de natureza local, que estão em contato com os fatos e com o público."

A delegação de competência não está no mesmo nível dos outros instrumentos, e deveria aparecer noutra posição, como instrumento auxiliar de execução da Reforma Administrativa.

O capítulo sobre o controle nada diz de importante sobre esse instrumento, limitando-se a relacionar três tipos principais de controle: a) o controle pelas chefias da execução dos programas e da observância das normas que governam as atividades; b) o controle pelos órgãos dos sistemas das normas pertinentes; c) o controle da correta aplicação dos dinheiros públicos e da guarda do patrimônio da União.

Esse mesmo capítulo inclui um artigo, o 14, mandando racionalizar o trabalho administrativo "mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco". A supressão de controles desnecessários, ou mesmo contraproducentes — e esses casos ocorrem abundantemente — merece ser recomendada com bastante ênfase. Caberia ainda melhor dentro de um contexto mais amplo em que o controle fosse conceituado como a função, ou o conjunto de atividades, visando obter a maximização das probabilidades de alcance dos objetivos e de observância das normas, ou da aproximação a esse desiderato. Essa maneira de ver o controle permite perceber que a descentralização, liberando a cúpula para planejar melhor e decidir melhor — e também para controlar melhor as variáveis estratégicas — pode conduzir a um melhor controle mesmo que a maioria dos atos das autoridades subordinadas deixem de ser verificados.

A referência à racionalização está fora de lugar, uma vez que racionalidade é o princípio mais amplo, e aplicável a todas as fases da atividade administrativa.

No Título III, que versa sobre o planejamento, o orçamento-programa e a programação financeira, o legislador cometeu o seu primeiro grande erro. Não se tendo acanhado em dispor fartamente sobre o óbvio em muitos trechos, o que se justifica como meio de lançar fundamentos, perdeu a oportunidade de dispor com bastante ên-

fase sobre a precedência do planejamento sobre as outras fases do processo administrativo, uma vez que deve condicionar-las. O Ministro do Planejamento e da Coordenação Geral, se bem que sujeito à autoridade do Presidente da República exatamente como os outros Ministros, precisa ter ascendência sobre esses, para poder atuar eficazmente como auxiliar de coordenação do Presidente da República. Não há fugir de caracterizar o Ministro do Planejamento como o Superministro, se se quiser obter efetividade no tipo de atuação governamental que se adotou no Brasil, aliás corretamente. Qualquer outra concepção é irrealística.

Ao invés, entretanto, o legislador procura caracterizar o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral como um Ministério igual aos outros. Mais adiante, ao relacionar os Ministérios, fá-lo figurar no meio, ao invés de apresentá-lo à testa da lista.

Perdeu no Título III o legislador mais precisamente a oportunidade de caracterizar a programação financeira de desembolso como instrumento a ser elaborado pelo Ministro do Planejamento, simultaneamente com o ajustamento da programação física, com a assistência dos Ministros em geral quanto às necessidades de despesa, e do Ministro da Fazenda quanto às previsões de receita. Deve competir ao próprio Ministro do Planejamento a avaliação dos cuidados cabíveis para evitar os impactos do desembolso sobre a estabilidade da moeda e a normalidade da vida financeira do país. Ao Ministro da Fazenda deve competir cumprir a programação de desembolso, procurando

suavizar os impactos porventura não evitados no planejamento com os instrumentos financeiros a seu dispor. Não estipulando assim, o legislador perdeu a oportunidade de caracterizar o Ministério da Fazenda como órgão-meio e, como tal, condicionado, e permitiu que continuasse a predominância de execução sobre o planejamento.

Pode alegar o homem de espírito prático que é mais fácil resolver o problema quando se apresenta do que prevê-lo e resolvê-lo antecipadamente. Em outras palavras: é mais fácil o Ministro da Fazenda acertar na execução que o Ministro do Planejamento acertar no Planejamento. Mas, deve-se rebater, se alguém se dispõe a usar um instrumento — e o Brasil se dispõe a usar o planejamento — deve acreditar na sua eficácia e usá-lo onde se aplica. Evidentemente, o instrumento precisa ainda ser ajustado para poder funcionar perfeitamente, mas impõe-se desde logo adotar os princípios básicos de sua aplicação.

A seguir, no Título IV, relativo à supervisão ministerial, o Decreto-lei, após algumas trivialidades costumeiras, dispõe sobre criação das Secretarias-Gerais e das Inspetorias-Gerais de Finanças, definindo-as, contrapondo assim o legislador ao grande erro anterior um grande acerto. As Secretarias-Gerais e as Inspetorias-Gerais de Finanças são instrumentos de integração do planejamento e do controle — integração interna do sistema de planejamento e do sistema de controle, assim como a integração dos planos e dos instrumentos de controle com as necessidades das situações.

O mesmo artigo, 22, que institui os Órgãos Centrais de planejamento, coordenação e controle financeiro menciona os Órgãos Centrais de direção superior, definidos no artigo 21 como os atuais departamentos, "que executam funções de administração das atividades específicas e auxiliares do Ministério." Parece haver uma impropriedade em chamá-los de direção superior quando eles na realidade são de execução, dotados de sua própria direção, evidentemente.

Interessante também é a parte do Título IV que se refere à supervisão dos órgãos da Administração Indireta, que culmina com a disposição, no parágrafo único do Artigo 27, de que: "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."

Quanto ao restante do Título IV, consiste de disposições triviais obrigatórias. O Título V dispõe que certo número de atividades, de controle ou de apoio, sejam organizadas sob a forma de sistemas, o que não constitui novidade, apenas uma tomada maior de consciência. "Junto ao órgão central de cada sistema poderá funcionar uma Comissão de Coordenação, cujas atribuições e composição serão definidas em decreto."

No Título VI, que começa a dispor sobre a superestrutura de administração direta definida no Título I, o Dasp é colocado na Presidência da República. Parece indicado que o Dasp, caso

não haja um Ministério da Administração sobre o qual o Ministério do Planejamento possa exercer sua ascendência, deve ficar dentro do próprio Ministério do Planejamento, isso porque o Planejamento tem que considerar e condicionar a Administração de Pessoal. Essa interdependência, sempre inevitável, é ainda mais inevitável na fase em que se está processando a Reforma Administrativa.

Os Títulos VII e IX tratam também da superestrutura.

Os Títulos X e XII tratam respectivamente de administração, financeira e contabilidade, e de licitações para aquisição de bens ou serviços ou para alienação de bens. O assunto é muito especializado e não cabe no escopo deste estudo nele aprofundar. Alguns pontos, todavia poderiam ser mencionados, como o seguinte, por exemplo. O artigo 70 reza: "Publicados a lei orçamentária ou os decretos de abertura de créditos adicionais, as unidades orçamentárias, os órgãos administrativos, os de contabilização e os de fiscalização financeira ficam, desde logo, habilitados a tomar as providências *cabíveis* para o desempenho das suas tarefas." O parágrafo único do Artigo 92 reza: "Os saques contra a Caixa do Tesouro só poderão ser efetuados dentro dos limites autorizados pelo Ministro da Fazenda ou autoridade delegada." Não obstante a palavra "cabíveis", as duas disposições parecem ser em espírito incompatíveis e só podem resultar, como estão resultando, numa contradição de fato. Parece, salvo engano, devido ao pouco conhecimento do autor relativamente

ao mecanismo financeiro da União, que a programação de desembolso deveria ser parte indissolúvel do plano de trabalho calcado no orçamento, deveria estar publicado antes do dia 1.º de janeiro, e a autorização do Ministro da Fazenda para a decorrente movimentação de fundos mera formalidade. Seu poder de negar essa autorização só estaria justificado em usá-lo em circunstâncias muito excepcionais. Tal esquema poderia, é certo, resultar em oscilações maiores do que desejáveis na caixa do Tesouro Nacional se o plano não fosse bem elaborado e as previsões em que se baseia, falhas. Não obstante, o risco alternativo de não se poder confiar no orçamento nem cumprir fielmente os cronogramas, parece inconveniente muito pior. Não parece muito clara, também, a distinção entre autoridade ordenadora de despesa e autoridade pagadora, e entre movimentação de fundos bancários e mera movimentação de créditos orçamentários, ou autorização para aplicá-los. Nada a dizer com relação às normas para licitação. A intenção, como sempre, transparece muito boa. O não registro prévio das dotações no Tribunal de Contas foi providência saudável mas na prática a liberação de muitas verbas vem demorando tanto quanto ou mais do que antes.

O Título XI cuida do instrumento principal da Administração, o pessoal civil. Os treze preceitos baixados pelo artigo 94 parecem muito bons, e alguns deles, excelentes. "Valorização e dignificação da função pública e do servidor público" é meta correta e justa. A "constituição de quadros dirigentes, mediante formação e aperfei-

çoamento de administradores capacitados a garantir a qualidade, produtividade e continuidade da ação governamental, em consonância com critérios éticos especialmente estabelecidos" é meta importantíssima. O legislador percebe que não pode haver boa administração sem quadros de dirigentes capacitados, e percebe também que a boa ética de procedimento tem relação muito íntima com a capacitação profissional e intelectual. E mostra perceber mais adiante que tudo isso só pode ser obtido através de remuneração satisfatória. A adequação da retribuição às funções a desempenhar, de que trata o preceito VI, é evidentemente indispensável e essa adequação tem que subordinar-se, ou atender, às condições do mercado de trabalho vigorantes na sociedade nacional, como reconhece o legislador. O achatamento das escalas salariais, enquanto possa traduzir intenções democráticas — quando não demagógicas — não surte os efeitos desejados, porque as classes sociais superiores estão sujeitas a despesas que são símbolos de "status" e instrumentos de segregação, e também tradução de gostos requintados — e não apenas maior quantidade de satisfação — e a que não renunciam. A igualdade entre os homens depende de um complexo processo de evolução na sociedade como um todo, e não pode ser forçada no serviço público isoladamente. Qualquer tentativa nesse sentido só pode resultar na degenerescência dos quadros do serviço público.

O preceito VII reconhece que o pessoal para certas funções deve ser objeto de procura estendida a toda a

nação, ao passo que para outras a procura deve restringir-se ao mercado local ou regional, e as condições de remuneração devem subordinar-se a esse mercado. O preceito X prescreve a "eliminação ou reabsorção do pessoal ocioso, mediante aproveitamento dos servidores excedentes, ou reaproveitamento dos desajustados em funções compatíveis com suas comprovadas qualificações e aptidões vocacionais, impedindo-se novas admissões, enquanto houver servidores disponíveis para a função", o que é medida lógica, correta e justa, mas exige para sua aplicação eficaz instrumentos complexos e poderosos. Os artigos 96 e 97 mostram preocupação em permitir o atendimento às necessidades de especialistas em órgãos científicos e técnicos e nas assessorias ministeriais, quando tais especialistas não foram disponíveis nos quadros de funcionários públicos. Ao Dasp foi atribuída a função executiva de órgão do sistema de pessoal (artigo 115), incumbindo-lhe entre outras a missão (Artigo 116 — inciso V) de "estudar e propor sistema de classificação e de retribuição para o serviço civil, administrando sua aplicação." "Junto ao Departamento haverá (Artigo 118) o Conselho Federal de Administração de Pessoal", que "será presidido (Artigo 119) pelo Diretor-Geral do Departamento Administrativo do Pessoal Civil e constituído de quatro membros, com mandato de três anos, nomeados pelo Presidente da República, sendo: dois funcionários, um da Administração Direta e outro da Indireta, ambos com mais de vinte anos de Serviço Público da União, com experiência em administração e relevante

folha de serviços; um especialista em direito administrativo; e um elemento de reconhecida experiência no setor de atividade privada." Esse Conselho tem sua ação um pouco restrita por só se manifestar "quando solicitado pelo Presidente da República ou pelo Diretor-Geral do Dasp" e por depender do apoio do Dasp, "ao qual ficarão afetos os estudos indispensáveis ao seu funcionamento, e bem assim, o desenvolvimento e a realização dos trabalhos compreendidos em sua área de competência." Faltou também atribuir explicitamente ao Dasp ou ao Conselho Federal de Administração de Pessoal os papéis de tribunal julgador *a posteriori* da correção das medidas de administração de pessoal dos órgãos da Administração Pública Federal e de "auditoria" ou inspetoria da Administração de pessoal.

O último capítulo do Título XI cuida do assessoramento superior da Administração Civil, e prescreve medidas para sua seleção, e admite a contratação de funcionários públicos pela lei trabalhista para o exercício de funções técnicas especializadas. O aperfeiçoamento de pessoas para o assessoramento superior da Administração Civil ficou a cargo de Centro de Aperfeiçoamento criado como órgão autônomo vinculado ao Dasp (Artigo 121).

O legislador procurou, no setor da administração de pessoal, estabelecer fundamento para medidas racionalizadoras de largo âmbito. As medidas de aplicação imediata, por outro lado, se enquadram entre as medidas de execução, e serão examinadas juntamente com o Título XIII.

Não cabe aqui examinar as muitas disposições gerais, transitórias e finais, e sobre medidas especiais da coordenação. Exceção à regra, merece menção o que reza o Artigo 175: "Para cada órgão da Administração Federal, haverá prazo fixado em regulamento para as autoridades administrativas exigirem das partes o que se fizer necessário à instrução de seus pedidos. § 1.º — As partes serão obrigatoriamente notificadas das exigências, por via postal, sob registro, ou por outra forma de comunicação direta. § 2.º — Satisfeitas as exigências, a autoridade administrativa decidirá o assunto no prazo fixado pelo regulamento, sob pena de responsabilização funcional." O Artigo 176 versa sobre matéria correlata: "Ressalvados os assuntos de caráter sigiloso, os órgãos do Serviço Público estarão obrigados a responder às consultas feitas por qualquer cidadão, desde que relacionadas com seus legítimos interesses e pertinentes a assuntos específicos da repartição. Parágrafo único. Os chefes de serviço e os servidores serão solidariamente responsáveis pela efetivação de respostas em tempo oportuno." Estas disposições revelam a preocupação com o atendimento ao público pelas repartições, em torno do qual girou a primeira etapa de execução da Reforma, a operação desemperramento.

#### 4. Disposições sobre medidas de execução da Reforma Administrativa.

Tais disposições estão em geral contidas no Título XIII "Da Reforma Administrativa", e no Capítulo II — "Das Medidas de Aplicação Imediata" do Título XI — "Das Disposições Referentes ao Pessoal Civil."

No estipular os instrumentos para a execução da Reforma Administrativa o legislador do Decreto-lei 200 cometeu o seu segundo grande erro.

O Título XIII começa estipulando que "a Administração Federal será objeto de uma reforma de profundidade para ajustá-la às disposições da presente lei", "não devendo haver solução de continuidade" no exercício administrativo pela aplicação das medidas de reforma, e que a Reforma "será realizada por etapas", deixando implícito que será um processo longo. Estipula mais adiante, corretamente, que terá prioridade a instalação dos Órgãos Centrais, a começar pelos de planejamento, coordenação e controle financeiro. Atribui a orientação, coordenação e supervisão das providências de Reforma, também corretamente, ao Ministro do Planejamento (o Ministro do orçamento e da coordenação) e inclui na sua missão: a) orientar e coordenar os estudos de quadros de pessoal; b) orientar e coordenar a revisão das lotações; c) orientar e coordenar a readaptação e redistribuição do pessoal ocioso; d) superintender os estudos sobre o Assessoramento Superior do Pessoal Civil.

Mas depois de traçar princípios de orientação corretos da ação executiva, o legislador imagina que a Reforma poderá ser executada sem qualquer investimento. Assim é que, no artigo 148, autoriza a abertura pelo Ministério da Fazenda de um crédito especial correspondente à irrisória quantia de NCR\$ 20.000,000, para atender às despesas decorrentes da execução da Reforma Administrativa, com vigência nos

exercícios de 1967 e 1968. Mais adiante, nas disposições gerais (Título XV), estabelece no art. 184, sem necessidade, que "não haverá, tanto em virtude da presente lei como em sua decorrência, aumento de pessoal nos quadros de funcionários civis e nos das Forças Armadas". Não se sabe como interpretar tal disposição: se se deve entendê-la como proibindo apenas que haja aumento na quantidade total de funcionários, ou se proibindo que em cada quadro e em cada categoria haja qualquer aumento. Na segunda hipótese estará tentando firmar uma diretriz indefensável. Na primeira hipótese deixa de reconhecer que, mesmo que o número total de funcionários deva no fim baixar, pode ser conveniente um aumento inicial em categorias — chaves instrumentais no desenvolvimento da própria Reforma, antes que nas categorias onde há excesso possa ser feita a redução necessária. Por outro lado, numa conjuntura como a atual no Serviço Público Federal, nem sempre será possível distinguir os aumentos decorrentes do propósito de Reforma Administrativa dos decorrentes de outros objetivos.

Uma medida razoável de investimento na Reforma Administrativa, mesmo se sabendo que é um processo a longo prazo, seria de 2% do Orçamento Federal cada ano, o que viria a representar em média uma quantia anual cerca de dez vezes maior que a destinada a dois anos pelo Decreto-lei 200. Esse investimento seria aplicado no pagamento do pessoal constitutivo da Equipe ou do Escritório da Reforma e de equipes ou escritórios satélites nos diversos Ministérios e órgãos, de estu-

dos, de equipamento, de instalações, quando necessário, e de pessoal executivo experimental. O autor ignora se Nazaré Teixeira Dias foi parte na fixação do quantitativo do crédito do artigo 148, uma vez que não fala, no seu livro, em quantias, mas é interessante citar aqui alguns trechos de seus capítulos conclusivos, "Execução da Reforma" e "Viabilidade da Reforma" (9) em aditamento a outros trechos a que já se fizeram referências:

"Entendemos a designação de um Ministério Extraordinário para a Reforma Administrativa — no caso e nas condições atuais do Serviço Público Federal — como providência essencial para o êxito da difícil tarefa de traduzir em ação e tornar operacionais as diretrizes e princípios que inspiram a Reforma. Pensamos também ser essencial que esse Ministro conte, de imediato, com o apoio do Escritório de implantação da Reforma Administrativa, funcionando nos moldes acima indicados, a fim de que haja organicidade, continuidade, coordenação técnica e altos padrões nos trabalhos de Reforma. Não será demais repetir que tão grandes e profundas são as inovações, e tão modernos e especializados os instrumentos básicos, que não será possível prescindir da dedicação, por inteiro, de um Ministro de Estado a esses assuntos e a concentração de especialistas e coordenadores de elevada qualificação no Escritório, se quisermos, como se impõe, trabalhar com eficiência e produtividade, fixando no funcionamento desse órgão central a imagem do que se pretenda venha a ser a organização da Administração Federal."

"... não podemos escapar à influência de fatores e circunstâncias de notória presença, abrindo-se diante de nós amplo campo a exigir decisões debaixo de tensões tendentes, de um lado, a preservar o "status quo", as tradições, os interesses consolidados, e, de outro, a pressão das solicitações dos que vão valer-se ou beneficiar-se dos serviços do órgão, a impor-nos o caminho árduo, mas o único eficaz, da racionalização operacional e da produtividade."

"Por tudo isso, as reformas de órgãos ou serviços existentes só devem ser empreendidas quando o Administrador esteja plenamente convencido de que é preciso reformar (acrescento: e saiba em que deve consistir a reforma a empreender, em termos concretos), aprove e se interesse pelas medidas e pelo instrumental a serem utilizados para a reforma, acompanhe a implementação dessas medidas e o funcionamento dos instrumentos, vigie os resultados e combatá, convictamente, as resistências decorrentes de manifestações do espírito conservador."

"Mas não basta o convencimento do Administrador e sua deliberação de reformar. Urge ter bem presente a noção de que renovação e reforma exigem o emprego de recursos financeiros, seja para utilização de pessoal especializado competente, seja para aquisição de novos equipamentos, seja para contratação de serviços técnicos, antes que se possam colher os resultados, e como condição mesmo para que estes se produzam.

A reforma do Serviço Público Federal não escapa a esse imperativo".

A capacidade de racionalizar, e de conduzir e manter o funcionamento racional — e as duas andam de mãos dadas — começando no escritório ou equipe de implantação da Reforma Administrativa, deveria propagar-se inicialmente a outros setores do Ministério do Planejamento, ao Dasp, às Secretarias-Gerais e às Inspetorias-Gerais de Finanças, e em seguida começar a penetrar nos diversos órgãos da Administração Pública Federal. Ao atingir esse processo um certo grau de progresso, e com a criação do sistema de unidades de treinamento lideradas pelo Centro de Treinamento do Dasp, e com a instalação do cadastro central de pessoal do serviço público federal, com o cadastramento do pessoal periodicamente atualizado, e com cadastros satélites nos Ministérios e órgãos maiores, é que se poderia desencadear o processo de "eliminação ou reabsorção do pessoal ocioso, mediante aproveitamento dos servidores excedentes, ou reaproveitamento dos desajustados em funções compatíveis com suas comprovadas qualificações e aptidões vocacionais, impedindo-se novas admissões, enquanto houver servidores disponíveis para a função." Esse é um processo de complexa coordenação, exigindo planejamento e execução cuidadosos, trabalho árduo de preparação dos funcionários com potencial de desenvolvimento para ocupar funções mais elevadas, e mobilizar para sua condução eficiente uma numerosa equipe de pessoas bastante capacitadas. Deveria ser precedido aliás da revisão do esquema de clas-

sificação e retribuição de funções e de um plano de implementação gradativa do esquema revisto — respeitadas as limitações econômicas que o Governo teria que se impor. Teria que progredir simultaneamente com a revisão da organização e da lotação dos serviços. Dispôr, pois, que (art. 98) "cada unidade administrativa terá, no mais breve prazo, revista sua lotação, a fim de que passe a corresponder a suas estritas necessidades de pessoal e seja ajustada às dotações previstas no orçamento", é não só irrealístico como perigoso. O Artigo 99, que trata do próprio tratamento do pessoal ocioso, cujo cumprimento a longo prazo se impõe, é inútil e perigoso para aplicação imediata. O Artigo 100 — processo administrativo para eliminação dos ineficientes ou desidiosos — útil a longo prazo, inócuo a curto prazo.

No restante do capítulo aparecem ainda outras disposições inoperantes ou perigosas, salvando-se alguns artigos, como o que proíbe a admissão de interinos e o que extingue a Comissão de Classificação de Cargos. Há também artigos que versam sobre assuntos muito específicos, como os dos Agentes Fiscais, e que seria perigoso comentar.

"O levantamento das leis, decretos e atos regulamentares que disponham sobre a estruturação, funcionamento e competência dos órgãos da Administração Federal", e a expedição progressiva dos "atos de reorganização, reestruturação, lotação, definição de competência, revisão de funcionamento e outros necessários à efetiva implantação da reforma", com a propo-

sição ao Congresso Nacional das "medidas complementares de natureza legislativa que se fizerem necessárias" (Parágrafo único do Artigo 146) também só poderão ser conduzidos eficazmente com a instalação de uma poderosa equipe de organizadores assessorados por altamente capacitados assistentes jurídicos no escritório de implantação da Reforma Administrativa.

#### 5. Atuação do Governo nas medidas de execução da Reforma Administrativa.

No desencadeamento das medidas de execução da Reforma Administrativa, o Governo ou laborou na ilusão de que os próprios funcionários poderiam racionalizar os serviços que lhes estão afetos, e isso sem possibilidades de investimentos ou despesas novas de pessoal, ou, quando possíveis essas despesas novas, sem poder remunerar em níveis compatíveis com a obtenção de pessoal capacitado — se isso fosse possível o serviço público já estaria racionalizado — ou optou por tentar esse método, ao menos temporariamente, por dar primacial importância à contenção de despesas e baixa prioridade à Reforma Administrativa entre as aplicações. O Programa Estratégico de Desenvolvimento não prevê nenhuma aplicação de recursos na Reforma Administrativa. É possível que o Governo contasse com a aplicação pelos diversos órgãos de recursos próprios economizados de outras aplicações, mas mesmo que isso fosse possível e provável — seriam necessários o interesse e a capacitação dos administradores para conduzir a re-

forma (V. Nazaré Teixeira Dias, citação acima) — as normas que continuam a regular a administração de pessoal não permitiriam muita coisa.

O Governo equipou o Escritório da Reforma Administrativa com um punhado de técnicos capacitados, e contratou algumas dezenas de recém-formados e estudantes para auxiliá-los, quando os técnicos altamente capacitados é que deveriam ser várias dezenas e os auxiliares para dar-lhes apoio e serem desenvolvidos, várias centenas. Não chegou a aplicar todo o crédito aberto pelo Artigo 148 do Decreto-lei 200, resolvendo economizar sobre essa já minguadíssima quantia. As Secretarias-Gerais e as Inspetorias-Gerais de Finanças foram precariamente instaladas. O Dasp continuou o mesmo. O seu Centro de Treinamento, sem poder montar seu sistema de unidades de treinamento, pôs-se a dar cursos aos funcionários que se dispuseram a atendê-los, mas nada fez no sentido de desenvolver quadros capacitados de assessoramento da administração superior, nem podia fazer. Merecem encômios os Ciclos Internacionais de Conferências que tem promovido, divulgando informações utilíssimas, sobre o Serviço Público de outros países. De modo geral, no capítulo treinamento, a impressão que se tem é que o Governo acredita que cursos de duração reduzida e sem prosseguimento de outras medidas de aplicação, acompanhamento e continuação do treinamento, podem realizar milagres, promovendo instantaneamente a metamorfose do funcionário pouco preparado no modelo de eficiência que se deseja.

O Governo fabricou ociosos (Loide, Costeira, SAPS), e não conseguiu depois colocá-los como pretendia. A medida que tentou para livrar-se deles — licença com 50% dos vencimentos — não surtiu efeito. As medidas de redistribuição e de cadastramento não parecem até o momento com boas perspectivas de serem levadas a bom termo. O Governo adotou medidas de centralização — controle das despesas de pessoal e depois proibição de admissões — e acabou apelando para a imposição indiscriminada de redução nas despesas de pessoal. Nada foi feito de positivo, que transpirasse, até recentemente, no sentido de estudar uma solução definitiva para o problema de pessoal.

Agora, dois anos passados, o Governo resolveu decretar a reforma do Dasp, a elaboração de um novo Estatuto e o estudo de um novo plano de classificação de cargos, fazendo nascer esperanças novas nos que desejam ver o Serviço Público Federal eficiente. Isso devia ter sido feito desde o início.

Não se pode dizer que nada foi feito no capítulo da Reforma. Muita coisa foi feita, mas muito pouco em relação ao que podia ter sido feito. O Governo teve sucesso no capítulo da motivação. A Reforma está nos corações. Mas pode ser deles despejada, se não vierem as realizações concretas em dose bem maior. Talvez a demora possa ser imputada às dificuldades políticas. E isso em parte a justificaria.

#### 6. Conclusão.

O Decreto-lei 200, documento em linhas gerais correto e que cria condições favoráveis à implantação da Reforma Administrativa, fracassa em alguns pontos, principalmente na estipulação de medidas de execução.

E o Governo vem dando ritmo muito pouco ambicioso à execução, não conseguindo realizar a integração da realidade com as metas desejadas.

#### E. SÍNTSE CONCLUSIVA

##### 1. Introdução.

Viu-se que a racionalidade da técnica de administração é compatível com a perfeita observância dos preceitos jurídicos, bastando para isso que o corpo de leis seja coerente e racional.

Viu-se que a descentralização é compatível com o controle, bastando para isso que o sistema de normas e planos integre corretamente os objetivos e as restrições.

Viu-se que o ideal de racionalidade é compatível com a realidade que existe, bastando para isso que os instrumentos sejam eficazes em moldar a realidade à imagem do ideal.

Viu-se que o Governo não conseguiu ainda criar os instrumentos que possam moldar a realidade à imagem do ideal de racionalidade que se traçou ao planejar a Reforma Administrativa.

Cabe ver agora o quadro de conjunto que surge naturalmente do que já foi visto, mostrando tanto a meta desejável como o caminho a seguir.

## 2. Núcleo e projeções do Serviço Pú- blico Federal

Seria conveniente restringir o conceito de funcionário público a uma classe altamente selecionada, com prerrogativas excepcionais, e escolhidos por concurso público de âmbito nacional aos cargos iniciais de carreira.

Tais quadros poderiam denominar-se Quadros Permanentes de Especialistas do Serviço Público Federal e ter as seguintes características:

1. Admissão por concurso no nível inicial
2. Mobilidade funcional e espacial, calcada no modelo dos quadros militares e diplomáticos.
3. Sede em um Ministério ou Departamento, mas âmbito de movimentação estendido a todo o Serviço Público Federal.

Em alguns casos, a mesma especialidade profissional poderia ser atendida por mais de um quadro. Exemplo:

- 1 — Quadro de Assistentes Jurídicos do Serviço Público Federal — Sede: Ministério da Justiça — Âmbito de movimentação: Todas as funções próprias de Assistente Jurídico de Quadro no Serviço Público Federal.

- 2 — Quadro de Economistas de Planejamento do S.P.F. — Sede: Ministério do Planejamento.
  - 3 — Quadro de Economistas Supervisores do S.P.F. — Sede: Ministério da Fazenda.
  - 4 — Quadro de Engenheiros Civis e Arquitetos do S.P.F. — Sede: Ministério do Interior.
  - 5 — Quadro de Contadores do S.P.F. — Sede: Ministério da Fazenda.
  - 6 — Quadro de Técnicos de Administração do S.P.F. — Sede: Dasp.
  - 7 — Quadro de Engenheiros Hidráulicos do S.P.F. — Sede: Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica.
  - 8 — Quadro de Engenheiros de Saneamento do S.P.F. — Sede: Departamento Nacional de Obras de Saneamento.
  - 9 — Quadro de Engenheiros Industriais do S.P.F. — Sede: Departamento Nacional da Indústria.
  4. Flexibilidade no enquadramento profissional
- Por exemplo, ao Quadro de Técnicos de Administração do Serviço Público Federal, poderiam ser admitidos, a par de uma maioria de bacharéis em Técnica de Administração, um certo número de sociólogos, psicólogos, economistas, bacharéis em Direito, engenheiros.

5. Restrição dos Quadros Permanentes às profissões de formação universitária.

6. Flexibilidade no encarreiramento.

A mobilidade funcional e espacial, calcada no modelo militar, favorece a largueza de visão, dentro do campo de atuação do Quadro, e dificulta a extrema especialização. A movimentação não deve, entretanto, ser obrigatória, para permitir que, de acordo com inclinações, formem-se também superespecialistas dentro dos Quadros. Seria desejável que acima de certo nível o Quadro se bifurcasse em três ramos de especialização:

- a) o técnico-científico;
- b) o técnico-administrativo;
- c) o administrativo.

O ramo administrativo não seria destinado a monopolizar as funções de chefia, e sim a exercer funções tipicamente de apoio administrativo. As chefias ficariam abertas aos três ramos, entendendo-se que a aptidão para a chefia não é dependente de formação em assuntos administrativos, embora a aquisição de certas noções ligadas à administração sejam extremamente úteis ao seu exercício. Daí ser útil fazer o funcionário, ao atingir certo nível, atender a um curso de preparação para a alta administração, que seria o correspondente civil dos cursos de estado-maior das forças armadas.

7. Flexibilidade nos horários de trabalho.

Se bem que na maioria dos casos a dedicação exclusiva é aconselhável, pode haver exceções. Pode-se conceber, por exemplo, que em casos de médicos que trabalham em grandes hospitais onde possam desenvolver satisfatoriamente sua experiência, o uso de meio expediente para o exercício da clínica particular na outra parte do tempo seja indicada. Essa porta deve ficar aberta. As tabelas devem prever vencimentos proporcionais ao período de trabalho diário.

Também não deve ser vedado o escalonamento dos horários de trabalho, sempre que necessário, podendo-se prever compensações para os horários noturnos.

8. Níveis razoavelmente elevados de remuneração, e outras regalias.

Uma boa seleção exigirá níveis não excessivamente elevados. O indivíduo extremamente cavador e carreirista não é estável nem verdadeiramente dedicado à profissão. Não há interesse em atrair tais indivíduos para os Quadros Permanentes à custa de vencimentos extremamente elevados, e talvez fosse impossível segurá-los mesmo assim. Por outro lado, não se pode esperar que os indivíduos inclinados à estabilidade no emprego e na profissão, satisfaçam essa inclinação à custa de aceitar padrão de vida inferior ao da média de seus colegas da iniciativa privada.

A concessão de outras regalias, tais como licenças-prêmio, cursos de aperfeiçoamento, estágio etc., é também importante, principalmente tendo em vista o tipo de funcionário que se deve buscar desenvolver, o homem interessado no desenvolvimento profissional, e permanente atualização da ciência e na técnica de sua profissão.

Há indícios de que a manutenção de elevados padrões éticos de conduta numa classe social está ligada à defesa e justificação de seus privilégios.

Não há imoralidade na concessão de privilégios à classe a que se ascenderá por concursos públicos em que se terá que demonstrar mérito.

*9. Carreiras longas, período de carência, seleção e conciliação da elevação salarial no tempo com as necessidades da vida privada.*

Uma carreira longa, constituída de um número grande de níveis hierárquicos, oferece uma garantia melhor de seleção adequada no acesso aos níveis mais elevados. Nível inicial não muito elevado poderia ser compensado por promoção rápida aos 4 ou 5 níveis subsequentes. Esse período de subida rápida poderia coincidir com um período de carência de 5 anos, em que a estabilidade do funcionário não estaria ainda garantida, e uma seleção adicional à de concurso poderia ser feita.

Dessa maneira, a maior e melhor parte da vida útil do funcionário,

que coincide com o período durante o qual os encargos de família geralmente são mais pesados, passar-se-ia numa faixa em que os níveis de vencimentos são adequados.

Os níveis mais elevados poderiam ficar sujeitos a exigências muito rigorosas de qualificação, podendo inclusive ficarem os não qualificados sujeitos à aposentadoria compulsória. Os problemas de seleção devem, no entanto, ser sujeitos a estudo cuidadoso, levando em conta que a competição dentro dos quadros pode solapar o espírito de equipe e a solidariedade de classe.

O tipo que se imagina ideal para os estratos superiores do funcionalismo público é o do homem de moderada aquisitividade econômica, que procura ter tranquilidade quanto à sua manutenção e a de sua família, para realizar-se no desempenho profissional. Tal tipo, cuja existência pode ser função de estruturação da sociedade, é provável que corresponda, no entanto, a um tipo psicológico definido, dotado das potencialidades adequadas. Seria útil definir esse tipo psicológico, desde que se conclua pela utilidade do tipo de funcionário acima descrito.

A um determinado padrão de indivíduo que se visualize para o serviço público, deve corresponder uma determinada estrutura de salários, ainda que não se possa determinar com rigor matemático a correspondência, e nem mesmo definir matematicamente o padrão do funcionário.

Convém atentar para o fato de que uma boa parte dos gastos do indivíduo de uma determinada classe ou estrato social é feita não para atender a suas necessidades como indivíduo isolado mas antes para morar entre os de sua classe, vestir-se como os de sua classe, fazer os filhos freqüentarem escolas com os de sua classe, e em geral cultivar hábitos e manter padrão de consumo próprios de sua classe. A percepção do fato de que só à custa de uma certa inescrupulosidade é possível manter padrões adequados de consumo só pode contribuir para a deterioração da moral da classe média superior, geralmente a guardiã dos padrões morais da sociedade. Os funcionários civis de nível universitário, que devem pertencer a essa classe, têm que ser resguardados desse perigo.

É lícito indagar se dos funcionários civis de nível universitário, classificáveis como técnicos e tecnocratas, espera-se que saiam os homens de visão capazes de exercer as funções de liderança administrativa no organismo governamental.

É bem possível que não. É bem possível que a maior parte dos dirigentes de alto nível da Administração Pública (Ministros, Secretários-Gerais, Diretores-Gerais de Departamento) tivessem que vir dos quadros políticos e da classe dos líderes dinâmicos da iniciativa privada. Mas os funcionários públicos desempenhariam o importante papel de manter em nível elevado as técnicas usadas no desempenho da Administração Pública e garantir a

continuidade e a estabilidade da ação administrativa.

Além das funções de livre escolha e das funções que os funcionários públicos desempenhassem, haveria que contratar outras pessoas para desempenharem funções auxiliares, adicionais ou transitórias.

O grosso do pessoal do Serviço Público Federal (Administração Direta), talvez 90%, ou mesmo mais, seria simplesmente contratado, o contrato sujeito à legislação trabalhista. Os níveis de salários pagos seriam livres para atender às imposições do mercado de trabalho.

De modo geral seria contratado todo o pessoal cujos cargos exigissem habilitação comum na iniciativa privada, e todo o pessoal de nível médio e inferior, mesmo quando o desempenho de seus cargos dependesse de preparação especial.

Não seriam estipuladas lotações para pessoal contratado e sim apenas dotações para pagamento de pessoal contratado.

Os dirigentes de órgãos teriam que encaminhar à autoridade competente relatório justificando e dando detalhes de qualquer admissão, promoção ou reajustamento de funcionários contratado. Uma Comissão de Fiscalização do Pessoal do Serviço Público Federal, ou o próprio Dasp, poderia ordenar a revogação de qualquer admissão, promoção ou reajustamento que julgasse não criterioso, promover exames de suficiência, e tomar outras providências do mesmo gênero. Inde-

pendentemente disso, os níveis salariais atribuídos a determinadas funções apareceriam como indícios de eficiência da administração.

A contratação de pessoal de formação universitária de elevado gabarito em determinadas profissões poderia exigir o pagamento de salários superiores aos vencimentos pagos ao pessoal do mesmo nível intelectual dos Quadros Permanentes. O Governo poderia manter Quadros relativos a profissões que não exigem especialização no Serviço Público, e atividades que os justificassem, apenas para poder dispor de boa assistência quando necessário. O Governo poderia, por exemplo, manter um setor de normalização, pesquisa e desenvolvimento em Engenharia Civil e Arquitetura, e um Quadro correspondente de engenheiros civis e arquitetos. As soluções não devem ser rígidas.

Fundamental será definir com clareza e justificar rigorosamente o papel e a necessidade do funcionário público permanente na administração pública. Nos estratos superiores, é provável que o funcionário público tenha que exercer funções técnicas e científicas, participar dos planejamentos e da elaboração das leis.

Uma questão importante é se o núcleo do funcionalismo público deve ter as características de uma elite profissional e intelectual, e o dimensionamento dessa elite. Seria uma elite pouco numerosa mas altamente qualificada, ou um grupo mais numeroso onde as exigências de qualificação não fossem tão rigorosas? Ou seria formada de vários estratos? É

evidente que para cada padrão de qualificações que se imagine haverá um limite à quantidade de indivíduos que no país poderão satisfazer o padrão, e a quantidade que pode ser chamada ao serviço público é apenas uma parcela da quantidade total. É necessário que se tenha uma idéia, ainda que tosca, do traçado da curva padrão exigido vs. quantidade mobilizável.

Definido o novo sistema de pessoal civil do Governo Federal, a implantação deve ser programada de acordo com as possibilidades financeiras. Certos quadros de pessoal hoje existentes seriam assimilados nos novos Quadros Permanentes, podendo seus componentes ser sujeitos a exame de suficiência de provas e/ou títulos. Os quadros auxiliares entrariam em extinção e iriam sendo gradativamente substituídos por pessoal contratado, dentro das dotações concebidas, sem, no entanto, reduzir à miséria os atuais funcionários, que não têm culpa da situação existente.

Tal seria o quadro do pessoal da Administração Direta, que se exerceria com base nos Departamentos. Aos Departamentos caberia em geral o papel de Governo propriamente dito, ou seja, de controle, ficando funções de execução material de serviços com empresas públicas, fundações e sociedades de economia mista. É preciso então notar que talvez não fosse possível à Administração Direta ter pessoal capacitado de controle sem que esse pessoal tivesse passado por funções de execução da atividade controlada. Impõe-se então que, a par de o pessoal da Administração Indireta

poder ser requisitado para o exercício de funções na Administração Direta, os funcionários públicos passem períodos em exercício na Administração Indireta, em ambos os casos havendo transferência de despesas. Isso além dos cursos e estágios de treinamento a que o funcionário público possa ser enviado. Os Quadros Permanentes devem ter as suas lotações fixadas com folga bastante para atender a essa distribuição entre pessoal em exercício nos órgãos da Administração Indireta, e pessoal em cursos e estágios. Essas lotações devem ser generosamente dimensionadas porque os funcionários desses quadros serão os homens que vão criar doutrina no Serviço Público Federal e poderão ter inclusive que estabelecer diretrizes para o desenvolvimento do país e o funcionamento da iniciativa privada. Devem, portanto, consumir bastante tempo em seu próprio desenvolvimento.

Poderia haver um sistema de classificação de cargos para os funcionários auxiliares, sujeitos ao regime da Consolidação das Leis do Trabalho, desde que tal esquema fosse aplicável com certa flexibilidade e se admitisse a necessidade, em certos casos, de cargos não previstos no esquema.

As entidades da Administração Indireta teriam cada qual seu próprio sistema, dentro das diretrizes baixadas pelo Governo como proprietário único ou majoritário da empresa ou fundação. A emulação poderia até ser estimulante.

Tanto a Administração Direta como as entidades da Administração Indi-

reta estariam sujeitas a ter suas contas aprovadas pelo Tribunal de Contas e pelo Congresso Nacional. É necessário, entretanto, que fiquem bem claras quais seriam as sanções cabíveis, porque desfazer o que foi feito é na maioria dos casos impossível.

### 3. *Estabilidade das normas e diretrizes como condição de descentralização.*

Já se viu que as normas e planos devem integrar objetivos próprios de setores, localizações, atividades e níveis diversos da Administração. Os objetivos em muitos casos só podem ser bem percebidos no setor, localização, atividade e nível ao qual pertence. O processo integrativo exige, por isso, o intercâmbio em grau suficiente. Mas o processo elaborativo e criativo que concretiza a integração é responsabilidade maior dos cérebros da organização, o cérebro central e os cérebros satélites subsidiários, e a esse conjunto pode convencionar-se chamar simplesmente cérebro.

Três características importantes do cérebro são: a variedade dos conhecimentos cobertos pelas pessoas que dele participam, a qualidade intelectual dessas pessoas, e a dimensão do cérebro, ou seja, a quantidade de pessoas que dele participam. O cérebro não pode ser subdimensionado. Antes pelo contrário, em relação a suas atribuições de rotina o cérebro precisa ser superdimensionado, para que possa funcionar criativamente. Em segundo plano aparecem duas características instrumentais no funcionamento do cérebro: estrutura e unida-

de de doutrina. Unidade de doutrina permite que pessoas diferentes que participam do cérebro possam se substituir umas às outras no estudo de um mesmo problema sem que o resultado varie substancialmente. Estrutura é a maneira como se combinam partes com funções diferentes para formar o cérebro. Em particular o cérebro deve combinar elementos imaginativos com elementos cuja capacidade de julgamento impeça a derivação para o irrealismo.

O que foi dito no parágrafo anterior poderia ser objeto de contestação. Os resultados a obter, no entanto, não importa quais os meios, são criatividade e estabilidade. Criatividade para ajustar as normas e os planos às situações a enfrentar, ou melhor ainda, mantê-los permanentemente ajustados à situação cambiante. Estabilidade para impedir oscilações sem propósito. É essencial não confundir estabilidade com rigidez. Estabilidade é compatível com flexibilidade. Note-se, por outro lado, que não há antagonismo entre criatividade e estabilidade. Muito pelo contrário, como ambas as características se assentam sobre uma percepção clara das coisas profundas, andam de mãos dadas, onde existe uma é provável que exista a outra.

Sem estabilidade nos propósitos, traduzida em normas e planos estáveis, não é possível descentralizar com sucesso, porque o esforço gasto em transmitir as mudanças de regras e intenções absorveria uma parte muito grande do esforço de direção, e necessidade de readaptar-se permanentemente

grande parte do esforço dos executantes.

Numa organização bem estruturada, os dirigentes não elaboram de forma alguma. Optam, apenas, entre alternativas, que no caso mais simples são aprovar e não aprovar. Podem, no máximo, traçar linhas gerais de orientação. As decisões dos dirigentes dirigem, coordenam e controlam. Os dirigentes de certo nível devem, no entanto, poupar-se o encargo de decisões que podem ser delegadas a dirigentes de nível mais baixo. Quanto menos sobrecarregados os dirigentes de alto nível, melhor pode funcionar a organização, porque as decisões mais importantes podem receber maior atenção.

O controle eficaz não consiste na verificação pelo chefe de tudo que faz o auxiliar, ou a carga sobre os chefes de nível mais elevado poderia tornar-se insuportável sem resultado compensador. Consiste, antes, em minimizar a probabilidade de erro ou o afastamento do rumo traçado pela combinação engenhosa de instrumentos tais como: a) tornar o acerto mais fácil que o erro; b) tornar o acerto mais compensador que o erro; c) verificação de variáveis estratégicas; d) cruzamento de resultados; e) garantir a qualidade do pessoal executante; f) usar a oposição de interesses com habilidade; etc. Tudo isso deve ser conseguido através das normas de organização e de ação administrativa, escolha de pessoal e instrumentação.

As normas de nível mais elevado são as leis. Por isso os legisladores

devem estar atentos aos problemas de organização, e compreendê-los, e os organizadores devem estar atento aos problemas de legislação, e compreendê-los. Do cérebro devem participar os juristas, os organizadores, os planejadores e especialistas de todos os tipos necessários, em sábia dosagem. Cada nova norma elaborada deve tomar tempo bastante para que haja ampla consulta, e amadurecimento. Para que isso seja possível sem que deixem de ser elaboradas todas as normas necessárias, é preciso que muitas normas sejam elaboradas simultaneamente, em paralelo. Condição essencial para permitir isso: cérebro grande.

#### *4. O núcleo inicial de racionalidade e sua gradativa expansão*

O ataque direto à irracionalidade por um grupo reduzido de racionalizadores seria uma luta contra a entropia, sem probabilidades de êxito.

O primeiro passo tem que ser a constituição de um núcleo numeroso, poderoso e bem integrado de racionalizadores. O recrutamento desse núcleo poderia tomar algum tempo, porque os racionalizadores de elevada capacidade não são muito numerosos no Brasil, e condições especiais de contrato talvez fossem necessárias. Uma parte desses racionalizadores talvez tivesse que ser desenvolvida. Não seria absurdo trazer do estrangeiro alguns especialistas de alto nível em administração pública.

Nessa equipe, de que participariam em número maior organizadores, teriam que figurar juristas e especialis-

tas nos diversos ramos específicos da administração, sociólogos, psicólogos e economistas. Ela teria que ter a assistência ocasional de outros especialistas, e de funcionários condecorados de setores específicos do serviço público.

Caberia a essa equipe elaborar ou rever as alterações de legislação necessárias à Reforma, e encaminhá-las gradativamente, vigiando os resultados. Caber-lhe-ia também desenvolver novos racionalizadores e administradores à sua própria imagem, para introduzi-los na estrutura da Administração Federal, ou desenvolvê-los do pessoal ali já existente. Caber-lhe-ia ainda racionalizar processos selecionados das atividades do serviço público.

Deveria inicialmente ser racionalizado o funcionamento do Ministério do Planejamento, o que não custaria muito, das Secretarias-Gerais e das Inspectorias-Gerais de Finanças. Em seguida deveria ser reorganizado e reaparelhado o Dasp, ao mesmo tempo que elaborada a estrutura de pessoal do Serviço Público Federal, para que o reaparelhamento da Administração Pública não fosse obstada por entraves legais.

Depois disso seria possível atacar mais sistematicamente a reforma do restante da organização do serviço público, aproveitando da melhor maneira possível, com a orientação do cadastramento total, os funcionários existentes, redistribuindo-os, desenvolvendo-os de acordo com o potencial de aprendizagem de cada um e reforçando os grupos com os elementos-cha-

ve que faltarem. Só nessa fase seria razoável esperar-se começar a eliminar excesso de pessoal.

### 5. O Ministério do Planejamento e o Departamento Administrativo do Serviço Público

O Ministério do Planejamento é a parte principal do cérebro da Administração Federal e deve aparelhar-se para ser um cérebro adequado. O Ministro do Planejamento deve ter autoridade de coordenação sobre os outros Ministros. Deve-se entender por autoridade de coordenação a autoridade de estipular o que for necessário a complementar as diretrizes e ordens específicas da autoridade suprema, sem transgredí-las, em nível supraministerial e visando orientar e integrar a ação dos Ministérios específicos.

O núcleo original de racionalidade, a equipe de racionalizadores, evoluindo no órgão central do sistema de organização, poderia com vantagem fundir-se com o Dasp, o que justificaria voltar esse a chamar-se Departamento Administrativo de Serviço Público. O órgão que elabora as normas de administração de pessoal pode com vantagem ser o mesmo que elabora as normas gerais de organização e administração. Caberia ao Dasp na área de pessoal zelar pela observância de princípios e fiscalizar a correção da administração. Nada teria a ver com o dimensionamento dos efetivos nem com o treinamento específico dos especialistas, que seria planejado e executado pelos Ministérios e Departamentos onde fossem sediados. Caberia mais ao Dasp, na área de orga-

nização e administração geral, zelar pela observância das boas normas de organização e administração em geral, das normas específicas dos sistemas auxiliares, e planejar e executar o desenvolvimento do pessoal respectivo. Em ambas as áreas caber-lhe-ia realizar inspeções. Toda proposta de legislação normativa passaria por ele, para apreciação de seus aspectos organizacionais. Nada teria a ver com o Orçamento, evidentemente.

### 6. Ressalvas

Não se pode preceituar que as pessoas sejam o que não são. Qualquer tentativa de obter por meio de recomendações um certo tipo de procedimento não surtirá efeito se as pessoas a quem se dirigem, e que têm o poder de controlar os acontecimentos, não tiverem condições ou disposição de aproveitá-las.

O que será deriva do que é, e isso é definitivo e irremediável. Nada do que se escreveu ou se escreverá sobre a Reforma Administrativa surtirá qualquer efeito enquanto não conseguir acionar a mola que move os homens que comandam os acontecimentos.

É essencial para a racionalidade da ação governamental que o Presidente e os Ministros constituam uma equipe bem integrada, e capaz de planejar para depois executar. No entanto, as suscetibilidades naturais da natureza humana, as desconfianças recíprocas, o receio que cada um tem de ter que renunciar a suas próprias soluções, costuma fazer que os homens pro-

curam se isolar para tratar dos assuntos de sua competência sem intromissões, o que torna a integração muito difícil. Também não é comum a paciência de planejar bastante antes da corrida à execução.

Já há no Brasil um número razoável de rationalizadores e planejadores de altas qualificações, aliadas a elevado prestígio mas cada um deles só aceitaria ser Ministro. O que significa que no Ministério do Planejamento só pode ser aproveitado um de cada vez, mesmo que os outros permaneçam ociosos. Seria necessário buscar uma fórmula para aproveitar esses homens.

A essas dificuldades interpretadas pela vaidade humana, adicionam-se com certeza as interpostas pela defesa dos interesses estabelecidos.

Entre as condições atuais e a condição de cada administrador de órgão de serviço público ser um rationalizador capaz e convicto, o que seria condição necessária, como diz Nazaré Teixeira Dias com muita razão, para o órgão ser rationalizado, vai uma longa distância.

Então, se presumidas certas disposição e capacitação dos homens no controle da Administração a Reforma Administrativa é sem dúvida viável, ainda resta ver se essa disposição e essa capacitação podem logo ser obtidas.

Por outro lado, a partir de certo momento, independentemente do esforço deliberado de Reforma, a rationalidade pode começar a penetrar e esten-

der-se rapidamente no Serviço Público, em consequência da evolução da mentalidade na sociedade, e por assimilação natural de métodos usados no setor privado da economia e na Administração Indireta. É difícil prever a evolução dos processos sociais. A aceleração do processo de rationalização é o nosso tema, não o imprevisível futuro com a evolução natural que possa trazer.

#### 7. Conclusão

Do conflito construtivo entre as concepções jurídicas dos direitos dos cidadãos e dos cuidados com a coisa pública, de um lado, com o conhecimento das normas que podem conduzir à eficiência da administração, deve surgir uma noção moderna e flexível de Serviço Público, no núcleo do qual se situam os funcionários públicos de concurso, uma elite altamente capaz e responsável pela manutenção da qualidade da Administração.

Do conflito construtivo entre a necessidade de descentralização e a necessidade de controle, surge a noção do cérebro equipado para elaborar normas e planos integrativos e montar e operar um sistema de controle compatível com a descentralização e o alívio da carga sobre os dirigentes.

Do conflito construtivo entre o ideal de rationalidade e a percepção da realidade das coisas, surge a noção de que a realidade pode ser moldada à imagem do ideal de rationalidade pelo uso de instrumentos eficazes cuja construção é perfeitamente possível.

Mas as soluções se fundem numa só quando se percebe que os funcionários de elite que devem constituir os quadros permanentes são as pessoas que devem equipar o cérebro capacitado a permitir o comando eficaz da administração pública, e que toda a estrutura deve evoluir naturalmente de um núcleo inicial de ação racionalizadora em expansão e gradativamente aglutinando outros núcleos pré-existentes ou nascentes de racionalidade.

Resta que os homens no comando dos acontecimentos acreditem na solução e se disponham a adotá-la.

#### F. REFERÊNCIAS

(1) Até mesmo JOSÉ DE NAZARÉ TEIXEIRA DIAS, em seu excelente livro "A Reforma Administrativa de 1967", publicado pela Fundação Getúlio Vargas, 1.<sup>a</sup> edição em 1968, depois de referir-se corretamente à reconciliação entre o legal e o real, verbera mais adiante em carentes termos o jurisdic平mo como algo oposto à técnica. Assim é que na página 40 (Reconciliação do Legal com o Real) diz: "Não se estará mesmo incorrendo em simplificação injustificável ao afirmar-se que a grande missão da Reforma Administrativa teria que consistir, para ser válida, na reconciliação das normas jurídicas — destinadas a presidir o Serviço Público Federal — com a realidade administrativa do país." Mas na página 144 afirma: "Trata-se de resquício do espírito jurisdicista de nossa tradição administrativa, que a Reforma Administrativa dando um passo adiante no caminho encetado pela

Lei 4.320, de 1964, quer ver eliminado daquela área tão predominantemente técnica e tão acentuadamente operacional." À página 176 (Jurisdic平mo versus Técnica) acrescenta: "Do embate da norma Jurídica, enrustida nos nossos hábitos, o da (com a?) norma técnica, cujas lições apreendemos, resultou continuar a predominar a primeira". E à página 182:... "para por cobro ao jurisdic平mo, às improvisações e às medidas de emergência a que vem recorrendo..." E finalmente às páginas 183 e 184:... "introduzir sistemas de pessoal modernos e liberados do jurisdic平mo e das improvisações bem intencionadas..."

(2) PAULINO JACQUES, "Curso de Introdução à Ciência do Direito", Forense, 1.<sup>a</sup> edição, pág. 126: "Há, todavia, quem negue peremptoriamente a existência de lacunas tanto no direito quanto na lei. O assunto é bastante controvertido."

(3) PAULINO JACQUES, obra citada, às págs. 124 e 125, discorre sobre "A Doutrina e Sua Significação", a doutrina como fonte de direito.

(4) RALPH M. BESSE, Executive Vice-President, Cleveland Electric Illuminating Company, "Company Planning Must be Planned", Dun's Review and Modern Industry, Volume 69, N.<sup>o</sup> 6, abril de 1967.

(5) NAZARÉ TEIXEIRA DIAS, obra citada, págs. IX, X, e 34 a 38.

(6) NAZARÉ TEIXEIRA DIAS, obra citada, pág. 37.

(7) NAZARÉ TEIXEIRA DIAS, obra citada, pág. 209.

(8) KLEBER NASCIMENTO, "Reflexões sobre Estratégia de Reforma Administrativa: a Experiência Federal Brasileira", *Revista de Administração Pública*, Fundação Getulio Vargas, n.º 1, 1.º Semestre de 1967, págs. 11 a 50.

(9) NAZARÉ TEIXEIRA DIAS, obra citada, págs. 228, 229, 230 e 231.

### III — CONCLUSÕES

Da análise dos dilemas e integração das alternativas, mais o exame do Decreto-lei 200 e das providências de execução do Governo Federal, resultam as seguintes conclusões:

1. A lei pode e deve ser tornada flexível por correção e por interpretação.

2. O conceito de funcionário público civil admitido à carreira por concurso de âmbito nacional e níveis iniciais deve restringir-se — salvo casos especiais — a um núcleo altamente qualificado de profissionais de nível superior compondo quadros permanentes de especialistas.

3. O cérebro da organização da Administração Pública Federal — a ser constituído principalmente por especialistas dos quadros permanentes — deve ser grande e poderoso, para poder acionar e controlar eficazmente o corpo executivo, ao qual será delegada tanto quanto possível a autoridade para as decisões casuísticas.

4. A Reforma Administrativa deve começar pela racionalização e pelo aparelhamento do cérebro — e mais precisamente pela instalação inicial de um núcleo de racionalizadores alta-

mente capacitados e dispondo dos recursos necessários.

5. A Reforma Administrativa exige uma despesa ponderável de investimento.

6. O Decreto-lei 200, correto na maior parte de suas disposições, e inspirador pelos princípios em que se baseou, cometeu dois grandes erros: a) não firmou com bastante nitidez a ascendência do Planejamento sobre a execução; b) restringiu a inversão de recursos na execução da Reforma Administrativa.

7. O Governo Federal ainda não atacou a Reforma Administrativa com bastante intensidade e eficácia.

Os princípios diretores que se buscavam devem ser:

A. FLEXIBILIDADE INCORPORADA NA LEI.

B. CAPACITAÇÃO DO CÉREBRO.

C. INVESTIMENTO.

### IV — SUGESTÕES

1. Reservar anualmente 2% do Orçamento da União para aplicação na Reforma Administrativa.
2. Instalar no ERA uma equipe generosamente dimensionada de especialistas altamente capacitados, recorrendo inclusive, se necessário, a contratação de especialistas estrangeiros de alto gabarito, para orientar a racionalização da Administração Pública Federal.
3. Distribuição pelo Ministro do Planejamento dos recursos de investi-

mento da Reforma Administrativa aos diversos Ministérios de acordo com o mérito dos planos de aplicação apresentados, segundo parecer do ERA.

4. Esboçar desde logo o esquema definitivo de classificação de cargos, com níveis e valores correspondentes, e de regimes legais, da Administração Pública Federal, e estimular a gradatividade da implantação em termos de limites de aumento de despesas, para que as providências de Reforma se orientem por essa meta.

#### V — BIBLIOGRAFIA

##### OBRAS CITADAS OU CONSULTADAS

1. Metcalf and Urwick, "Dynamic Administration — The Collected Papers of Mary Parker Follett", Sir Isaac Pitman & Sons Ltd., London, 1957.
2. PAULINO JACQUES, "Curso de Introdução à Ciência do Direito", Forense, Rio, 1968.
3. THEOPHILO DE AZEVEDO SANTOS, "As Sociedades de Economia Mista no Direito Brasileiro", Forense, Rio, 1964.
4. GUSTAVO LESSA, "As Corporações Públicas na Grã-Bretanha", Fundação Getulio Vargas.
5. CELSO DE MAGALHÃES, "Das Fundações", Revista do Serviço Público, ano XV, Volume IV n.º 1, outubro de 1952.

6. PEDRO NUNES, "Dicionário de Tecnologia Jurídica", Livraria Freitas Bastos, Rio, 1956.
7. DE PLÁCIDO E SILVA, "Noções Práticas de Direito Comercial", Editora Guáira, 9.ª edição.
8. RALPH M. BESSE, "Company Planning Must Be Planned", "Dun's Review and Modern Industry", Volume 69, n.º 6, abril 1957.
9. JOSÉ DE NAZARÉ TEIXEIRA DIAS, "A Reforma Administrativa de 1967", Fundação Getulio Vargas, 1968.
10. KLEBER NASCIMENTO, "Reflexões sobre Estratégia de Reforma Administrativa: a Experiência Federal Brasileira", Revista de Administração Pública, Fundação Getulio Vargas, n.º 1, 1.º semestre de 1967.
11. Coletânea de palestras do Ministro Hélio Beltrão.
12. "O Desenvolvimento através do Treinamento", I e III ciclos Internacionais de Conferências, Centro de Aperfeiçoamento — Dasp, 1968.

#### VI — LEGISLAÇÃO CITADA

1. Constituição Brasileira de 1967.
2. Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União (Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952)
3. Decreto-lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967.

## O Servidor Público na Legislação do Primeiro Reinado

**Domingos Carvalho da Silva**

Escritor e Professor universitário (UnB)

Em termos de esquema, pode ser dito que a legislação sobre o funcionalismo público brasileiro, no regime inaugurado pelo grito de 7 de setembro de 1822 e encerrado pela abdicação do imperador, se equilibra em dois suportes básicos: a Constituição de 1824 e o Código Criminal de 1831. Fora de tais leis o que houve, com poucas exceções, foi a criação de cargos públicos com os respectivos ordenados ou vencimentos e, às vezes, com a definição de atribuições.

Essa praxe não se amoldava a nenhum sistema. Cada vez que fosse necessário criar e prover um cargo, ou prover cargo já existente, era expedido o competente decreto, ou decisão, ou mesmo uma simples carta imperial. O cargo era citado e o provimento era feito como hoje habitualmente ocorre numa empresa privada: se há necessidade de um arquivista, manda-se admiti-lo e incluí-lo na folha de pagamento. Era, aparentemente, este o "sistema" adotado nas repartições civis do Poder

Executivo. Em poucas havia uma relação de cargos e nada disciplinava, quanto ao valor dos ordenados, ao acesso a funções mais elevadas, etc., os direitos de titulares de cargos semelhantes, distribuídos por diferentes repartições.

A situação nos quadros militares era diferente, em decorrência da natureza das suas funções. A tropa tinha uma organização e uma disciplina adequadas à sua atividade nos quartéis e em campanha. Para servir os capitães-gerais, os coronéis e os alferes eram, porém, necessários oficiais civis (oficiais eram chamados todos os servidores públicos de boa categoria), tais como tesoureiros, escriváns e amanuenses. Nas repartições militares os empregados civis — pelo menos os de escalão médio e superior — também usavam uniforme, embora com insignias diferentes das dos oficiais da tropa.

Nas repartições judiciais ("Do Poder Judicial", e não *Judiciário* como agora,

tratava o Capítulo VI da Constituição), também havia certa uniformidade na distribuição de cargos e na retribuição salarial, graças à especialização e à geral vitaliciedade da maioria das funções. Os cargos ordinariamente existentes eram os de juiz, procurador, escrivão, amanuense, meirinho e contínuo. Escrivães e amanuenses eram, na nomenclatura forense, oficiais de justiça, pois esta expressão não tinha ainda a restrita significação atual.

Fora das repartições militares ou forenses os cargos, já dissemos, eram criados de acordo com as conveniências ou oportunidades, pertencessem eles à Assembléia Legislativa Geral ou à Intendência de Polícia, à Alfândega da Bahia ou à Biblioteca Imperial e, não raro, com a expedição do regimento de uma repartição qualquer, no corpo de uma tabela sumária.

Nos primeiros anos do Império era o imperador quem criava e preenchia os cargos públicos em todo o país. Todavia a primeira referência da Constituição a tais cargos (art. 15, parágrafo XVI) declara ser "atribuição da Assembléia Geral" — criar ou suprimir empregos públicos, e estabelecer-lhes ordenados". Este dispositivo, porém, nem sempre foi cumprido, ou por não estar reunida a Assembléia, ou por exorbitância do imperador.

#### PASSOS INICIAIS

Do grito do Ipiranga ao juramento da Constituição do Império correm dezoito meses durante os quais são, na verdade, dados os primeiros passos para a organização administrativa do

país, atingindo, direta ou indiretamente, todos os setores do serviço público civil. Não ocorre porém qualquer *deleita Carthago*: o Brasil passa à condição de Império pelas mãos do mesmo grupo de homens que o dirigia quando Reino Unido. A máquina administrativa não pára, nem encontra obstáculos além da resistência militar portuguesa. Onde essa resistência controla o poder político as repartições obedecem-lhe. Mas, na medida em que as províncias vão aderindo à Independência, essas repartições vão-se integrando pacificamente na Administração central. Não há portanto necessidade imediata de reformular, de reorganizar, mesmo porque assuntos de natureza mais urgente empolgam todas as energias do Governo.

O primeiro cargo público civil criado no novo Império foi, ao que parece, o de bibliotecário da Biblioteca Pública da Corte, assim denominada no decreto de 23-10-1822, do imperador aclamado. Para esse cargo D. Pedro nomeou frei Antônio de Arrábida, que era seu confessor.

Em 4 de fevereiro de 1823 é criada, por decreto, na Mesa do Consulado (dependência da Secretaria da Fazenda) uma Administração para a Arrecadação de Diversas Rendas. O decreto enumera uma relação de cargos novos: além do Administrador, um escrivão, um tesoureiro, quatro escriturários, dois amanuenses, agentes em número não expresso e guardas. No dia seguinte sai outro decreto fixando os vencimentos dos ocupantes de alguns desses cargos: o escrivão e o tesoureiro vão ganhar um conto de réis por ano; os

escriturários, trezentos mil réis cada um.

Em 24 de abril sai um decreto pelo qual se organiza o pagamento dos ordenados do corpo diplomático. E, entre vários atos destinados a criar cargos de professores de primeiras letras, chama a atenção o decreto de 16 de agosto, pelo qual é criado "um lugar de intérprete de francês e inglês na Intendência Geral de Polícia", com ... 300\$000 Rs. anuais de ordenado.

Não faltavam, em 1823, dúvidas quanto ao critério a seguir no caso da aplicação da legislação portuguesa no Brasil. Um decreto de 22 de outubro daquele ano dirimiu tais dúvidas, declarando em vigor a legislação pela qual se regia o Brasil até 25-4-1821 (data da partida de D. João VI) e as leis promulgadas por D. Pedro daquele data em diante, e ainda determinados decretos das Cortes Portuguesas, expedidos entre 25-4-1821 e 7-9-1822. Graças a esse ato jurídico continuava em vigor no Império, salvo naquilo em que tivesse sido expressamente revogada, a legislação civil, criminal, processual, fiscal e administrativa portuguesa, e com ela as leis referentes aos servidores do Estado.

Da mesma data dessa importante decisão é a lei que impedia os deputados à Assembléia Geral Constituinte, então reunida, de exercerem qualquer outro emprego (público) durante a sua deputação, de pleitear empregos para terceiros, benefícios etc. Essa lei enumerava exceção que favoreciam os ministros e secretários de Estado, o in-

tendente geral de Polícia e certos servidores graduados.

Em contraste com o ínfimo número de atos referentes ao pessoal civil, foi copiosa, de setembro de 1822 a março de 1824, a quantidade de decisões e decretos relativos ao pessoal militar. As razões são bem claras: a sobrevivência do novo Estado dependia principalmente da organização e da ação do Exército e da Marinha de Guerra.

#### POLÍTICA E SERVIÇO PÚBLICO

A Constituição jurada em 25 de março de 1824 não se preocupa muito com os servidores de médio ou pequeno escalão: nos poucos artigos em que trata dos empregados do Estado, cuida quase exclusivamente dos eleitos para a Assembléia Geral e dos nomeados para o corpo diplomático ou para funções judiciais, e que constituem, naturalmente, o esqueleto da burocracia.

Vejam-se as relações previstas na citada Carta entre o serviço público e a função política: o art. 32 determina a cessação interina do exercício de "qualquer emprego" (público, naturalmente, de acordo com o critério do léxico constitucional) "enquanto durarem as funções de deputado ou senador"; o artigo 33 proíbe que, no intervalo das sessões legislativas, o imperador conceda, a parlamentares, empregos no exterior; e proíbe também a estes a volta às províncias, para o exercício de seus cargos (públicos), durante tais intervalos, "quando isso os impossibilite para se reunirem no tempo da convocação da Assembléia

geral ordinária ou extraordinária". É fácil ver que esta proibição cria discriminações entre os parlamentares funcionários: os que moram na Corte ou redondezas podem exercer seus empregos nos intervalos das sessões; os outros não podem.

A Constituição volta a mencionar os empregados públicos no art. 92, parágrafo III, que proíbe aos filhos-famílias o exercício do voto nas eleições primárias, "salvo se servirem ofícios públicos". As razões da proibição e da exceção são coerentes: no sistema constitucional era necessário ter uma renda mínima para ser eleitor de paróquia. Os filhos-famílias, embora filhos de pais ricos, viviam à custa destes e não tinham, portanto, renda pessoal. Não podiam votar. Mas, se exercessem um cargo público que lhes desse uma renda anual de cem mil réis, já seriam eleitores.

O sistema de eleição dos deputados à Assembléia Geral e da escolha dos candidatos ao Senado era indireto: os eleitores de paróquia escolhiam, nas eleições primárias, seus representantes, isto é, os eleitores dos deputados e dos integrantes das linhas tríplices de candidatos ao Senado. Para ser eleitor de paróquia bastava auferir a citada renda anual de 100\$000 Rs. Para ser votado e, portanto, para ser eleitor de província, era exigida a renda de 200\$000 Rs., que só excluia do processo eleitoral os empregados públicos mais humildes.

O empregado civil que pudesse ser eleitor de província poderia também ser eleito membro do Conselho Regio-

nal da Província, antecessor da Assembléia Legislativa provincial, desde que tivesse vinte e cinco anos de idade, probidade e a "decente subsistência" (art. 75) que os duzentos mil réis anuais asseguravam. Mas para ser deputado geral ou senador era preciso auferir, em atividades privadas ou funções públicas, a renda mínima anual de 400\$000 Rs. (art. 95), que não era rara entre os oficiais civis de segundo escalão: o ordenado de cinqüenta ou sessenta mil réis mensais era comum.

O mesmo art. 95 proibia a eleição dos não católicos (certamente não os havia entre os servidores públicos, obrigados a jurar a Constituição católica) e, para a Câmara dos Deputados, dos naturalizados. Convém lembrar porém que os naturais de Portugal que tivessem aderido, mesmo tacitamente, à independência, eram considerados brasileiros com direitos em tudo iguais aos dos aqui nascidos.

#### MAGISTRADOS E DIPLOMATICOS

O art. 101 da Constituição atribui competência ao imperador para, no exercício do poder moderador, suspender de suas funções os magistrados, no caso de queixas contra eles apresentadas (art. 154). O parágrafo III do art. 102 atribui-lhe, como Chefe do Executivo, o poder de nomeá-los. O parágrafo IV do mesmo art. 102 atribui ao imperador competência para "prover os mais empregos civis e políticos" e o parágrafo VI confere-lhe poderes para "nomear embaixadores, e mais agentes diplomáticos e comerciais". Essas nomeações dependiam porém de audiência do Conselho de Estado, na forma do art. 142.

A partir do art. 151 trata a Constituição dos juízes e tribunais de justiça e da responsabilidade dos magistrados e serventuários. A demissão de juízes depende de sentença judicial (art. 155). O art. 156 responsabiliza juízes e oficiais de justiça (serventuários em geral) "pelos abusos de poder e prevaricações" e o artigo seguinte, por suborno, peita, peculato e concussão. Com base no art. 157, além do prejudicado, qualquer do povo pode propor contra os magistrados a ação popular destinada à sua punição. Dos catorze artigos da Carta sobre o Poder Judicial, cinco contêm disposições referentes a delitos de magistrados e sua punição.

O art. 179 conclui as referências da Constituição aos funcionários. Declara ele, no parágrafo XIV, que "todo o cidadão pode ser admitido aos cargos públicos civis, políticos ou militares, sem outra diferença que não seja a dos seus talentos e virtudes." O parágrafo XXIX do mesmo artigo torna claro que os empregados públicos "são estritamente responsáveis pelos abusos e omissões praticados no exercício de suas funções" etc.

#### MARCHA PARA UM SISTEMA

A criação e o provimento dos cargos públicos, bem como a fixação dos respectivos ordenados, salários ou vencimentos são, nos primeiros anos do Império, atos do arbitrio do imperador, e por isso alheios a qualquer sistema, salvo, como já dissemos, os que se relacionam com a carreira militar e o poder Judiciário. Instalada porém a Assembléia Geral, começa a sua faina

para estabelecer no país uma estrutura jurídica capaz de organizá-lo como um todo. Uma das tendências dos legisladores gerais é a descentralização administrativa: as leis que vão sendo promulgadas fazem com que escape, dia a dia, das mãos do imperador, um pouco do seu poder inicial. Outra obra importante da Assembléia é a organização de uma burocracia nacional e provincial (e mesmo municipal) que vai constituir no país, se não uma classe social, pelo menos um grupo profissional numeroso e empenhado na estabilidade e no equilíbrio das instituições legais.

A formação dessa burocracia vai surgindo através de sucessivas medidas cuja enumeração cronológica seria, além de impraticável, inconveniente a uma visão geral do problema. Optamos pelo exame de alguns pormenores, de certos deveres, garantias e direitos que vão sendo instituídos, de tal sorte que em 1831, ano da abdicação, aquilo que, nove anos antes, era a desarticulação e o improviso, já se apresenta como um começo de sistema.

Entre os direitos, garantias, instituições e deveres que podem ser relacionados, arrolamos, sem a ambição de levantamento total, os seguintes: a) criação, provimento, extinção, tabelas e denominação dos cargos públicos; b) ordenados, salários, vencimentos e gratificações de servidores; c) direitos dos servidores: vitaliciedade, substituição, acesso, "disponibilidade", acumulação, igualdade de salários, aposentadoria; d) deveres: o juramento, a assituidade, a pontualidade; e) responsa-

bilidade dos servidores: desconto, repreensão, suspensão, demissão, responsabilidade penal. Destes temas cuidaremos nos parágrafos seguintes.

#### CARGOS PÚBLICOS E TABELAS

Da decisão de 22-2-1823, que aprovava instruções para a escrituração da arrecadação do Hospital Militar da Corte, constava a relação dos cargos exercidos pelos servidores daquele nosocomio oficial. Entre outros cargos havia os de almoxarife, fiel, escrivão, boticário, enfermeiro e cozinheiro. Graças a essa e a outras relações posteriores, é possível elaborar uma lista, embora incompleta, das funções exercidas pelos empregados civis das repartições militares, das repartições do Executivo e do Judiciário, excluídos das últimas os magistrados. Segue abaixo a lista:

*Administrador — Agente — Ajudante — Ajudante de Bibliotecário — Ajudante de Enfermeira — Ajudante de Enfermeiro — Almoxarife — Amanuense — Apontador — Bibliotecário — Boticário — Capelão — Chefe de Departamento — Cirurgião — Comissário — Comprador — Contador — Contador Geral — Continuo — Correio — Corretor — Cozinheiro — Diretor — Enfermeira — Enfermeiro — Encarregado de Escrituração — Escriturário — Escrivão — Feitor — Fiel — Físico — Guarda — Intérprete — Jardineiro — Livreiro Encadernador — Meirinho — Médico — Oficial — Oficial Ajudante — Oficial Papelista — Porteiro — Pagador — Praticante — Praticante de Boticário — Primeiro Cirurgião — Primeiro Escriturário — Primeiro Médico — Professor de Primeiras Letras —*

*Professor de Latim — Professor de Português — Secretário — Segundo Escriturário — Servente — Terceiro Escriturário — Tesoureiro.*

Muitas das denominações acima são genéricas. Na prática os cargos tinham denominações específicas ou restritivas como *Escrivão da Intendência, Pagador da Marinha ou Escrivão do Hospital*. Havia também cargos iguais com denominações diversas, como os de *Praticante de Boticário e Praticante do Laboratório da Botica*. Havia *Enfermeiros e Enfermeiras* para pacientes masculinos ou femininos. Havia *Oficiais e Fiéis* com as mais variadas especializações.

O Regimento Interno da Biblioteca Imperial e Pública da Corte (13-9-1824), o primeiro expedido pelo imperador, enumerava os cargos dos doze empregados daquela instituição (um bibliotecário-diretor, um ajudante de bibliotecário, três oficiais ajudantes, dois amanuenses, quatro serventes e um livreiro encadernador) e, de modo pouco preciso, as respectivas atribuições. Além desses servidores havia dois escravos cujos serviços eram pagos a seus senhores. Entretanto, por ato de 23 de março do ano seguinte, o imperador mandou comprar oito escravos para o serviço do Jardim Botânico.

Um decreto pouco posterior, de 18 de maio, traz uma referência aos extra-numerários, sem esclarecer o seu regime de admissão e pagamento. Esse ato do Governo, que igualou os salários dos escriturários da Contadoria de Marinha aos dos oficiais do Tesouro Nacional, menciona os "Praticantes

do número e Extranumerários da mesma Contadaria".

A criação de cargos públicos e o seu provimento é causa de uma permanente disputa velada e, em certa ocasião, ostensiva, entre o imperador e a Assembléia. Muito embora depois de promulgada a Constituição a criação de cargos competisse ao Legislativo, o seu provimento continuava a ser atribuição de D. Pedro. Entretanto, pelo menos a partir de 1826, leis elaboradas pela Assembléia iam aos poucos alterando tal situação. A lei de 27 de agosto daquele ano, que "Dá Regimento para os Conselhos Gerais de Província", atribui competência aos presidentes das províncias para a nomeação dos quatro empregados de cada Conselho (um oficial para o expediente, um porteiro e dois ajudantes). A lei de 15-12-1830, que aprova o orçamento para o ano financeiro de 1831/32, proíbe, num de seus artigos, a criação de novos cargos públicos, salvo pela Assembléia Geral, o que é redundante: pela Constituição só a Assembléia poderia criá-los.

A mesma lei orçamentária extingue e cria cargos e altera os vencimentos de outros. A prática de extinguir cargos por lei, imposta pela Assembléia, é uma decorrência de artigo constitucional já citado no presente estudo.

Outra prática de alta importância e conveniência, adotada pela Assembléia Geral, é a de incluir, nos regimentos das dependências públicas, capítulos referentes às funções e responsabilidades dos respectivos servidores. O

primeiro diploma legal em que encontramos um capítulo separado, com relação dos cargos de uma instituição e a definição das atribuições e dos deveres dos empregados, é a lei de 27 de agosto de 1828 (Regimento dos Conselhos de Província). Segue-lhe o exemplo a lei de 18 de setembro do mesmo ano, que cria o Supremo Tribunal de Justiça. O capítulo III dessa lei trata "Dos Empregados do Tribunal", que são cinco: um secretário, um tesoureiro, dois contínuos e um oficial de secretaria.

#### VENCIMENTOS E GRATIFICAÇÕES

A leitura dos atos públicos referentes ao pagamento dos serviços prestados não esclarece a diferença de conceito entre salário, ordenado e vencimento. O militar, é claro, percebe o soldo e o eclesiástico percebe as côngruas. Os civis percebem quase sempre o ordenado, além das gratificações, que não são raras.

A palavra *vencimentos* aparece já no decreto de 21-8-1824, cuja ementa (segundo as "Leis do Brasil") é esta: "Marca provisoriamente os *vencimentos* dos empregados da Biblioteca Imperial e Pública". Todavia um decreto de 17-2-1825 aumenta "os *ordenados* dos magistrados"; uma decisão do dia seguinte menciona "o novo *ordenado*" dos empregados públicos quando passarem "a ocupar outro lugar de maior *vencimento*". Um decreto de 18-5-1825 iguala os "salários dos 2<sup>os</sup> e 3<sup>os</sup> escrivários da Marinha a oficiais do Tesouro de igual denominação"; uma decisão de 16-9-1826 refere-se ao *vencimento* dos aposentados; uma carta im-

perial de 19-8-1825 nomeia um professor e fixa-lhe o *ordenado*; pela decisão de 14-3-1825 é aprovada a Tabela de Vencimentos dos oficiais civis do Arsenal da Marinha da Bahia; um assomo feminista determina, no art. 13 da lei de 15 de outubro de 1827, que as "mestras vencerão os mesmos *ordenados* e gratificações concedidos aos mestres".

Não é fácil saber agora a significação do valor, no primeiro reinado, de um salário anual de duzentos ou trezentos mil réis. A desvalorização da moeda fazia com que, de ano para ano, caísse um pouco o seu poder aquisitivo. E como para ser eleitor de paróquia era necessária um renda anual mínima de 100\$000 Rs, o direito de voto cobria, em cada nova eleição, uma área mais ampla.

Os cargos mais altos eram evidentemente rendosos, e por isso muitos deles eram comprados pelos seus titulares. Havia cargos vitalícios, cargos de "propriedade", cargos arrendados e contratados, o que estava de acordo com a tradição colonial dos contratadores dos dízimos, dos diamantes ou da pesca da baleia, em alguns casos semelhantes aos atuais concessionários dos serviços públicos. A diferença fundamental está em que estes modernos concessionários não "compram" a execução dos serviços: apenas pagam impostos.

A lei de 15-9-1827, que extinguiu os lugares de Intendente Geral do Ouro no Rio e na Bahia, determinou que "aos escrivães e meirinhos, proprietários ou vitalícios", fossem conser-

vados os ordenados. Logo depois a lei de 11-10-1827 configurava a "forma porque devem ser providos os ofícios da Justiça e Fazenda". Nos termos dessa lei o servidor vitalício impossibilitado (por doença ou idade) de exercer o cargo era obrigado a cedê-lo a outra pessoa, que o compraria pelo terço do valor; morrendo o titular (cedente), decaía o direito do cessionário que, se quisesse manter-se no cargo, teria que comprá-lo de novo.

Havia por certo muitos interessados nos bons cargos que, dando boa renda, abriam, *ipso facto*, o ingresso na carreira política. Em 1825 um almoxarife do Exército ganhava anualmente 400\$000Rs. renda mínima para um candidato a deputado. Com uma renda de 200\$000 Rs por ano um escrivão podia ser, além de eleitor de província, vereador municipal ou membro do Conselho Geral da província em que morasse. Mas um fiel, com os seus 60\$000 Rs, não teria sequer direito de votar na sua paróquia. O boticário do Hospital de S. Pedro de Alcântara, em Goiás, com os seus duzentos e cinqüenta mil réis por ano, também poderia chegar ao Conselho da Província. Mas o diretor do mesmo hospital, com os seus 120\$000 Rs, não iria além de eleitor de paróquia. Os enfermeiros, com 80\$000 Rs, e os seus ajudantes, com a metade, jamais teriam "decente subsistência" para exercer o direito de voto.

No Exército os soldos, sem as gratificações, variavam muito: um tenente ganhava apenas 300\$000 Rs por ano (o porteiro da Faculdade de Direito de São Paulo ganhava, em 1828, 400\$000);

um coronel ganhava 840\$000 Rs e um marechal do Exército, 2:400\$000 Rs. 1:200\$000 Rs. e 1:950\$000 variavam os Os magistrados ganhavam bem: entre salários dos ouvidores, desembargadores e chanceleres do Rio e da Bahia.

Uma resolução de julho de 1827, da Assembléia Geral, igualou em 150\$000 Rs os ordenados dos professores de primeiras letras e, algum tempo depois esse benefício era estendido aos de latim. Mas tais salários eram de tal modo insuficientes, que uma lei de 15 de outubro do mesmo ano os fixou entre duzentos e quinhentos mil réis, cabendo o arbitramento aos presidentes das províncias. Entretanto, por atos posteriores a essa lei, o imperador nomeou professores e fixou-lhes os ordenados, sobrepondo-se assim à autoridade dos presidentes.

Após o juramento da Constituição o primeiro ato público que menciona uma gratificação, na administração civil, é o decreto de 18-11-1824, que "concede ao Porteiro da Alfândega da Corte, além do ordenado que já percebe, a gratificação de 400\$000 Rs." Um decreto de 21 de julho do ano seguinte concede gratificações a numerosos empregados da Alfândega. A já citada lei de 15-10-1827, que fixou entre 200 e 500 mil réis os ordenados dos professores primários, instituiu também, em seu benefício, uma gratificação por tempo de serviço que poderia ser arbitrada até o valor de um terço do salário anual aos que "por mais de doze anos de exercício ininterrupto se tivessem distinguido" etc. A lei de 1.º de outubro de 1828, sobre a organização das Câmaras Municipais, também pre-

via o pagamento, aos servidores dos municípios, de ordenados e gratificações.

Em alguns casos a substituição de um servidor por outro era gratificada. Uma decisão de 27-5-1825 já previa esse tipo de gratificação no caso de um "oficial ou amanuense".... "substituir algum oficial da Administração de Diversas Rendas Nacionais."

#### DIREITOS E GARANTIAS

Os direitos que protegem o servidor público contra o arbítrio do Estado não existiam, praticamente, na legislação do tempo de D. Pedro. Nada garantia a um empregado da Nação o seu lugar, salvo, é claro, a compra. Se ele fosse "proprietário" ou vitalício, então seria firme a sua posição. Sob este aspecto geral mudou muito pouco, no primeiro reinado, a precária situação dos empregados civis.

Já foram aqui referidos dois atos que estabeleciam o princípio de igualdade — ou paridade — no serviço público: o que igualava os ordenados dos professores primários (logo depois revogado) e o que estabelecia a igualdade de vencimentos e gratificações entre mestres e mestras.

Uma decisão de 18-2-1825 refere-se ao acesso (promoção) de servidores a cargos de melhor paga. Sob este aspecto é importante o teor do art. 17 do decreto de 5-3-1829, que regulamentou a Administração Geral dos Correios. Diz esse artigo: "Todos os empregados no Correio desta Corte, terão direito a preferência no acesso

dos empregos, que vagarem, se o merecerem por seu bom serviço, regular conduta e reconhecida aptidão".

A aposentadoria não é uma regra geral e beneficia apenas algumas categorias de servidores, como os magistrados. Quando foram extintos os tribunais da Mesa do Desembargo do Paço e da Mesa da Consciência e Ordens, a respectiva lei (de 22-9-1828) determinou a aposentadoria dos membros dessas duas cortes de Justiça, "conservando o ordenado que venciam", salvo os que tivessem novo emprego. Quanto aos serventuários, dizia a lei (art. 4.º) que venceriam "seus ordenados por inteiro, enquanto não fossem novamente empregados". Isto valia pela disponibilidade remunerada.

No mesmo ano de 1828 e nos seguintes foram aposentados numerosos empregados civis em decorrência de resoluções da Assembléia Geral. Em 27 de setembro foi aposentado o escrivão da Alfândega do Tabaco, da Bahia, com o mesmo ordenado da atividade, "não obstante a lei em contrário", como dizia o decreto. Um único decreto de 11-9-1830 aprovou a aposentadoria concedida pela Assembléia a mais de dez servidores.

Foi mencionado acima o tipo de "disponibilidade" concedida pela lei de 22-9-1828 a serventuários dos tribunais por ela extintos. A já aqui citada lei de 15-9-1827, que extinguiu as intendências do ouro, já mandara passar aos escrivães ou meirinhos, proprietários (de seus cargos) ou vitalícios, alvarás de lembrança, para serem providos em outros ofícios de

igual dotação. E, enquanto não fossem providos, perceberiam seus ordenados. Mercê idêntica fora concedida aos empregados vitalícios do Tribunal da Junta da Bula da Cruzada pela lei de 29-9-1828, que o extinguiu. Tais atos não se relacionavam, porém, com o conceito atual de estabilidade e seu objetivo era o de assegurar um *status* de natureza diferente: se um escrivão fosse "proprietário" do seu cargo, não poderia ser despojado do mesmo. Extinto o cargo, mantinha-se o titular, com seu ordenado, até que outro lhe fosse concedido.

#### DEVERES E DISCIPLINAS

Já vimos que o texto constitucional de 1824 responsabilizava todos os empregados públicos pelos abusos e omissões que cometesse. Um decreto de 18-2-1825 tornou efetiva essa responsabilidade, embora não tivesse sido ainda regulamentada.

A vida funcional precedia a posse no cargo, mas a lei de 24-9-1829 permitiu que os servidores tomassem posse por procuração. Após esse ato, vinha o juramento da Constituição, a que estavam obrigados pelo menos os funcionários de média e alta categoria.

Os crimes mais graves que os servidores poderiam, no exercício da função pública, cometer, eram previstos na legislação ordinária e, em alguns casos, na própria Constituição. Restava à Administração pública o dever de zelar pela disciplina, a assiduidade e a pontualidade dos empregados civis.

As repartições adotavam um horário cômodo. Os empregados da Biblioteca Imperial trabalhavam das 8 da manhã à uma da tarde (Regimento de 13-9-1824); os servidores da Caixa de Amortização tinham expediente das nove da manhã às duas da tarde "conforme se pratica nas demais repartições públicas" (Regimento de 8-10-1828). O horário dos agentes do Correio, aprovado pela lei de 24-9-1829, era mais rigoroso: das oito ao meio-dia e das três da tarde ao sol posto. Nos domingos e dias santos só trabalhavam de manhã; nas vésperas da saída de navios trabalhavam até as nove da noite, e poderia haver horários extras.

A falta de assiduidade e a impontuabilidade eram, ao que tudo faz crer, um mal generalizado. Só isto pode explicar o progressivo agravamento das penalidades impostas aos faltosos e impontuais.

Um ato baixado na Secretaria de Estado da Fazenda, em 28-5-1824, determina "que se remeta uma lista nominal dos empregados que faltarem ao expediente da Repartição (Alfândega) para ser publicada". Esse ato exige a presença e a pontualidade dos servidores das outras repartições da Fazenda. A publicação da lista dos faltosos e impontuais servirá "para que todo o empregado remisso sofra a pena de se ver exposto à censura pública".

Em 1827 tomam-se novas medidas para que sejam punidos os funcionários despcionantes. Um ato de 31 de outubro daquele ano manda que, nas Repartições, um ajudante anote as faltas

e impontuidades para providências posteriores. Em 22 de dezembro sai outro ato determinando o desconto nos vencimentos dos agentes e guardas de consulado faltosos e ainda que, a respeito da assiduidade de tais empregados, se proceda do mesmo modo que se pratica com os oficiais da Fazenda (publicação de nomes). Esse ato manda também que se repreendam severamente os impontuais e que se suspendam "imediatamente os que reincidirem e forem contumazes". Já temos portanto os servidores diante de quatro penas disciplinares: a publicação do nome, o desconto em folha, a repreensão e a suspensão.

O Regulamento da Administração Geral dos Correios (Lei de 24-9-1829) mostrou-se mais severo ainda do que a legislação já existente, para com os faltosos e impontuais. Os empregados dos Correios eram obrigados a cumprir os horários das agências sob pena de desconto das faltas e das horas de atraso ou saída antecipada. Na reincidência o desconto era dobrado. Na terceira vez os empregados seriam "despedidos imediatamente".

É claro que nem só as faltas e atrasos eram punidos. Os servidores estavam sujeitos ao cumprimento de suas obrigações funcionais e alguns atos do primeiro reinado prevêem punições para os que não as cumprem e para os que as violam. Definindo as "Obrigações Individuais" dos servidores da Biblioteca Imperial, o já citado Regimento de 1824 prescrevia: "os desfeituosos no cumprimento de suas obrigações serão repreendidos". Quanto aos "reincidentes ou incorrigíveis", de-

les "dará parte o Diretor a S.M. Imperial". Nos Correios o servidor que, chamado a substituir outro, não comparecesse, sem causa atendível, seria suspenso (art. 19 do Regulamento de 24-9-1829). Pena mais severa impunha-se porém aos que separassem cartas de particulares (certamente para favorecê-los): na primeira vez perdessem a metade de um salário mensal; na segunda, seriam "expulsos de seu emprego".

O mais surpreendente dever imposto aos servidores do Império é talvez o que define o art. 2.º do já citado Regimento da Caixa de Amortização (8-10-1828): "Havendo incêndio na casa da Caixa de Amortização, ou nas suas imediações, todos deverão comparecer na mesma casa". O Regimento não explica as razões de tal exigência. Talvez fosse dever dos funcionários apagar o fogo ou então montar guarda ao numerário durante o incêndio.

Aluda sobre as faltas ao expediente: elas podiam ser justificadas, pelo menos em alguns casos. Um ato de 29-12-1829, destinado a uma repartição da Marinha, mandava descontar os oficiais (civis) da referida repartição que faltassem (mesmo por doença) se não apresentassem, no dia imediato ao da falta, "certidão do Facultativo". Isso não bastava, porém: teriam de submeter-se, depois, à inspeção do Físico e Cirurgião Mor da Armada.

#### O CÓDIGO CRIMINAL

A promulgação do Código Criminal do Império ocorre poucos meses antes da abdicação de Pedro I. Entre os seus

dispositivos há alguns que se destinam à proteção dos empregados públicos e à confirmação da sua autoridade. O art. 128 manda punir com prisão, de seis dias a dois meses, quem "desobedecer ao empregado público em ato de exercício de suas funções ou não cumprir as suas ordens legais." O capítulo sobre as prevaricações, abusos e omissões dos empregados públicos (art. 129 e seguintes) é porém muito mais veemente. O Código define os crimes de prevaricação, peita, suborno, concussão, abuso de autoridade ou influência proveniente do emprego, falta de exação e irregularidade de conduta.

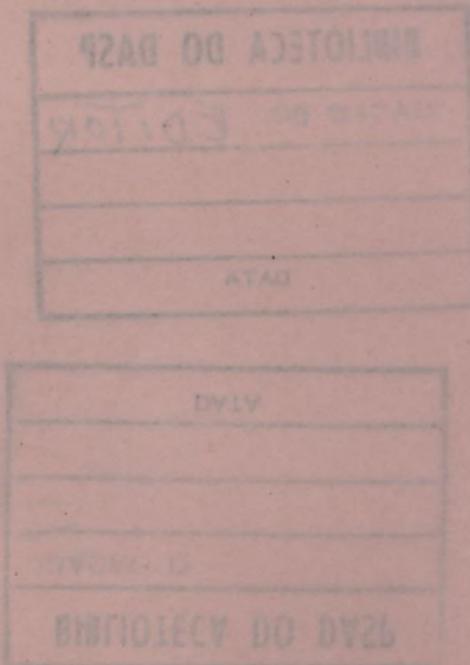
As penas impostas aos servidores que violarem a lei penal são, conforme a gravidade do crime cometido, as seguintes: a) suspensão do cargo, que pode ir até três anos; b) multa, proporcional aos prejuízos causados ou ao proveito ilegitimamente auferido; c) inabilidade (inabilitação) temporária para o exercício de função pública; d) inabilidade total para o serviço público; e) prisão, que varia de dois meses a quatro anos. Na maioria dos casos correspondem às infrações, além da pena principal, uma ou duas ações-sórias.

O Código prevê ainda, fora do capítulo iniciado no art. 129, o crime de peculato, punível com a perda do emprego, prisão com trabalho por dois meses a quatro anos, e multa de cinco a vinte por cento da quantia ou valor dos efeitos apropriados, consumidos ou extraviados. Também é punível, mas com penas bem menores, o servidor

que empresta dinheiros públicos ou faz indevidamente pagamentos antes do tempo.

Não se pode dizer que o Código Criminal do Império, sucessor de leis pe-

nais bem mais severas, seja duro com o servidor público. Punindo os delinqüentes, ele exclui da classe os elementos inadaptáveis e contribui para a elevação da sua consciência de responsabilidade.



BIBLIOTECA DO DASP	
DOACAO DO: <u>EDITOR</u>	
DATA	

БИБЛИОТЕКА  
МУЗЕЯ  
АРХИВА  
ДОКУМЕНТОВ

Библиотека

Музей истории

и культуры

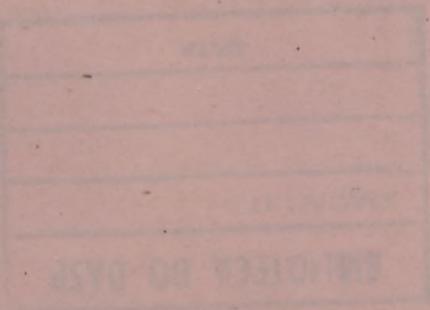
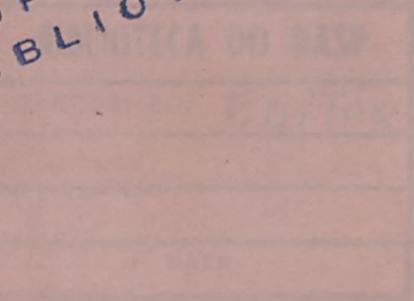
Музей национальной

и культурной истории

и культуры

EDITORIA GRÁFICA ALVORADA LTDA.  
CGC 00003582/001  
Brasília — DF

NAO PODE SAIR DA  
BIBLIOTECA



ESTA MATERIAIS SÃO PROIBIDOS  
EXCEPCIONAL

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

Brasil

DASP