

The image features a large, stylized background graphic consisting of the letters 'R' and 'P' in a light beige color. The 'R' is positioned in the upper half, and the 'P' is in the lower half. The 'R' has a dark green semi-circular area on its left side, and the 'P' has a dark red semi-circular area on its left side. The text 'DASP' is printed in white on the dark green area of the 'R'.

DASP

REVISTA

DO

SERVIÇO

PÚBLICO

EDITORIAL

ARTIGOS

REVISTA

DO SERVIÇO PÚBLICO

**REVISTA
DO
SERVIÇO
PÚBLICO**

**Redação e
Administração:**

Edifício-Sede do DASP
Bloco 7 — 5º andar
Tel.: 24-2305
— Ramal 66 — Brasília

*

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

*

Tôda a correspondência deve ser dirigida à "Revista do Serviço Público" — DASP.

EDITORIAL

No Caminho Certo: — O DASP e uma Política de Pessoal a Serviço do Desenvolvimento	7
---	---

ARTIGOS

Modelo Brasileiro de Desenvolvimento — João Paulo dos Reis Velloso	15
Informática e Desenvolvimento — João Luiz Martins Ney da Silva	23
Administração para o Desenvolvimento — A profissionalização como fator condicionante do êxito: missão dos administradores profissionais — Araújo Cavalcanti	43
Classificação de Cargos: Instrumento de Racionalização e Humanização do Trabalho — Ennor de Almeida Carneiro	61
O Direito Sumular — José Pereira Lira	79
O Ombudsman Ganha Terreno — Celso Barroso Leite e Clóvis Zobaran Monteiro	91
Estabilidade e Vitaliciedade — Clénio da Silva Duarte	107
Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público — Análise de suas Principais Características — Geraldo Ataliba	115
Pressupostos do Direito Administrativo — Corsíndio Monteiro da Silva	133
Dos Podêres Públicos e da Justiça Federal — Hamilton Bittencourt Leal	153
O Setor Externo da Economia e as Pedras no Caminho — Ricardo Moura	161
Avaliação do Rendimento na Divulgação Governamental — A Experiência da FUNAI — Luiz Beltrão	177
Cibernética e Atividades Legislativas — Igor Tenório	191
Seleção e Formação do Pessoal das Entidades Fiscalizadoras Superiores — Freitas Cavalcanti	207

TRADUÇÕES

Uma Nova Carreira: Programador Universitário — Fundamentos para criação da carreira de programador — Tradução de Fausto Faria	219
Alcance da Teoria da Administração Pública — Dwight Waldo — Tradução de Lélío Graça	225

DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÕES

Aposentadoria do Escritor — Almeida Fischer	249
O Censo 70, o Impacto da Automação e uma Breve Lembrança do Doutor Hollerith — Juarez Bahia	255
Mensagem do Presidente Médici à Nação, na Oportunidade do 7º Aniversário da Revolução	259
Prestação de Contas de Órgãos da Administração Indireta — Wergniaud Wanderley	265

NO CAMINHO CERTO:

— O DASP É UMA POLÍTICA DE PESSOAL
A SERVIÇO DO DESENVOLVIMENTO

No Caminho Certo:

— O DASP e Uma Política de Pessoal a Serviço do Desenvolvimento

A criação de condições para o funcionamento de Setor Público moderno e eficiente — pré-requisito fundamental ao pleno êxito do Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) — tem para o Governo do Presidente Emílio Garrastazu Médici o significado de uma conquista essencial. Situa-se como uma das "Metas Prioritárias" na órbita da ação administrativa do Poder Executivo, nesta fase decisiva da evolução histórica do País, quando o Brasil queima etapas no roteiro do progresso e do bem-estar, emergindo como potência mundial no curto espaço de uma geração.

Simultâneamente com a obtenção dos resultados colimados, nos quais se consubstanciam as aspirações nacionais de um desenvolvimento acelerado e auto-sustentado, o Governo Revolucionário delineou e vem implantando com energia, no quadro de uma estratégia de execução gradualística, uma **Política de Pessoal** de natureza eminentemente técnica, estreitamente correlacionada com a execução dos projetos e empreendimentos daquele Plano.

Dando corpo, forma, conteúdo e expressão objetiva à **nova Política** — que tem no DASP, como órgão central do

Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (SIPEC), o laboratório gerador de estudos, análises e soluções e, ao mesmo tempo, o dinamismo propulsor dos empreendimentos globais de todo o conjunto —, já se encontra em plena fase operativa um elenco de providências concebidas para execução progressiva e integrada.

São iniciativas e medidas básicas em que se destacam, segundo a ordem cronológica da expedição dos respectivos diplomas legais:

1) Instituição do cadastro permanente dos servidores civis da Administração Federal — imprescindível ao exato conhecimento das situações concretas para o oportuno diagnóstico da realidade, correção de distorções, programação, sugestões e pronta solução dos problemas (Decreto número 64.654/69).

2) Medidas preliminares ao processamento descentralizado dos institutos de enquadramento e readaptação no Serviço Civil do Poder Executivo sob a supervisão, coordenação e controle do DASP (Decreto-lei nº 625/69).

3) Descentralização dos tradicionais processos de recrutamento e seleção de pessoal civil da Administração Direta e Autárquica (Decreto-lei nº 797/69).

4) Reformulação integral do DASP mediante a implantação de estrutura atualizada, renovação de seus métodos de trabalho e estilos de atuação — em síntese, o aparelhamento e a valorização técnica e humana da instituição, de maneira a possibilitar-lhe o desempenho de suas atribuições fundamentais como órgão de assessoramento especializado do Presidente da República para "o estudo, proposição de dire-

trizes, orientação, coordenação, supervisão e contrôle dos assuntos concernentes à Administração do Pessoal Civil (Decreto nº 66.222/70).

5) Organização, sob a forma de sistema, em obediência às recomendações do Decreto-lei nº 200/67, das atividades de Administração do Pessoal Civil do Poder Executivo, instituindo-se o SIPEC (Decreto nº 67.326/70).

6) Estabelecimento de princípios e diretrizes norteadores do plano para execução da Política Salarial do Serviço Civil do Poder Executivo (Decreto nº 67.651/70).

7) Normas para o Assessoramento Superior da Administração Civil Federal e adoção das técnicas de treinamento generalizado, permanente e intensivo (Decreto nº 67.612/70).

8) Programa de formação do Patrimônio do Servidor Público — PASEP, instituído com a finalidade de corrigir distorções de renda, assegurar ao servidor público a fruição de um patrimônio individual progressivo, estimular a poupança, possibilitando a utilização dos recursos acumulados em favor do desenvolvimento econômico-social da Nação (Lei Complementar nº 8, de 13-12-70).

9) Estabelecimento de diretrizes para a Classificação de Cargos do Serviço Civil da União e das Autarquias Federais — diploma fundamental: substância e alicerce das grandes reformas programadas (Lei nº 5.645/70).

10) Constituição e funcionamento das equipes técnicas de alto nível de que trata o art. 11 da Lei nº 5.645/70 (Decreto nº 68.726/71).

11) Elaboração e registro da lotação de cargos e empregos dos órgãos da Administração Federal direta e das

Autarquias (Decreto nº 68.991/71).

12) Auditoria dos órgãos integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (SIPEC) (Decreto número 68.992/71).

Cada um dos diplomas legais básicos que configuram e condensam a **nova Política de Pessoal** obedece, na transposição do texto à concretização prática, a cronograma de execução gradual que indicará, em cada caso, os objetivos específicos a serem atingidos, métodos e prazos de execução, os agentes responsáveis, os custos de cada projeto, possibilitando, além disso, a avaliação do desempenho e o acompanhamento da programação global.

A **nova Política de Pessoal** é, portanto, expressão concreta das profundas transformações realizadas pelo Governo do Presidente Emílio Garrastazu Médici em todas as áreas da Federação, setores, níveis e escalões dos Serviços Públicos. O que é, ainda, mais importante acentuar é o fato incontestável de que as reformas e mudanças radicais empreendidas em todas as frentes de trabalho organizado da Administração vêm sendo levadas a efeito num clima de extraordinária confiança e absoluta tranquilidade, com características de autêntica mobilização nacional para o desenvolvimento integral da Nação Brasileira.

Os resultados obtidos no curto prazo decorrido, desde o advento da nova **Política**, são extremamente auspiciosos e demonstram que estamos no caminho certo.

No roteiro seguro e tranquilo dos êxitos incontestáveis, paralelos à amplitude e alcance do grande desafio, ou seja, a erradicação definitiva do empirismo, das tentativas frustradas, do amadorismo, de improvisações, da incompetência

funcional, do tradicionalismo inócuo, da irresponsabilidade e do imobilismo, no campo da Administração do Pessoal.

Justifica-se, por conseguinte, que a "Revista do Serviço Público" transcreva, à guisa de registro necessário, neste ligeiro Editorial as repercussões logradas pela atuação revolucionária do Governo numa época reconhecidamente difícil e complexa das ciências administrativas — especificamente no que se refere à captação, aperfeiçoamento, aproveitamento racional e valorização dos recursos humanos componentes da força de trabalho a serviço do País.

Repercussões que estão ultrapassando as fronteiras nacionais e despertando a atenção no plano internacional.

Para o DASP e, muito especialmente, o seu Diretor-Geral, Prof. Glauco Lessa de Abreu e Silva, o interesse despertado no exterior vale menos pela satisfação lisonjeira daquelas repercussões do que pelo reconhecimento do acêrto, arrôjo e eficácia do impressionante acervo das providências em andamento.

Trata-se, na verdade, de uma autêntica Política Brasileira de Pessoal — tènicamente elaborada e dimensionada nas proporções continentais de um país que se expande em todos os sentidos —, para implantação gradual e humana, à medida que forem ocorrendo os problemas.

Não foram outras, certamente, as razões que levaram o Instituto Internacional de Ciências Administrativas a noticiar, através da sua austera e autorizada publicação oficial, a conhecida Revue Internationale des Sciences Administratives — que se edita em Bruxelas, na Bélgica, em três idiomas, francês, inglês e espanhol —, como acontecimento da maior

significação a reorganização do DASP, pressuposto e fator condicionante de resultados positivos no concernente à Administração do Pessoal. Conforme esclarece aquele Instituto Internacional, que é o mais importante centro mundial de documentação e informações no tocante às ciências administrativas e à administração pública em particular, "...Au moment où le DASP fête son 32ème anniversaire, il passe par une période de réformes radicales tant sur le plan des structures que sur celui de son fonctionnement. La nécessité d'adapter les institutions aux transformations scientifiques, technologiques et culturelles du monde actuel affecte l'administration elle-même. Et, en raison du fait que "l'administration, ce sont les hommes", **c'est avant tout au niveau de la gestion du personnel que se situe le départ de la réforme des techniques et des mentalités.** C'est pourquoi le DASP, reconnu comme organe central de la gestion du personnel, rattaché à la Présidence de la République, s'est vu confier, comme mission prioritaire, celle de conseiller le chef de l'État dans l'exercice de ses attributions légales en matière d'étude, d'orientation, de coordination, de contrôle de tout ce qui concerne la fonction publique". (in "Révue Internationale des Sciences Administratives", Vol. XXXVII, n^{os} 1-2, p. 146, 1971, Bruxelles).

Convém insistir, à guisa de conclusão, no sentido renovador, autenticamente revolucionário, de uma **Política de Pessoal** concebida como componente estratégico do desenvolvimento nacional integrado — suporte, apoio logístico e fonte geradora do dinamismo indispensável às atividades administrativas regulares e, sobretudo, à rápida execução do 1º Plano Nacional de Desenvolvimento. Não existem outras alternativas: estamos no caminho certo.

MODELO BRASILEIRO DE DESENVOLVIMENTO

INFORMÁTICA E DESENVOLVIMENTO

ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO

A profissionalização como fator
condicionante do êxito: Missão
dos Administradores Profissionais

CLASSIFICAÇÃO DE CARGOS: INSTRUMENTO
DE RACIONALIZAÇÃO E HUMANIZAÇÃO DO TRABALHO

O DIREITO SUMULAR

O OMBUDSMAN GANHA TERRENO

ESTABILIDADE E VITALICIEDADE

PROGRAMA DE FORMAÇÃO DO PATRIMÔNIO DO
SERVIDOR PÚBLICO

Análise de suas principais características

PRESSUPOSTOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO
DOS PODERES PÚBLICOS E DA JUSTIÇA FEDERAL

O SETOR EXTERNO DA ECONOMIA E AS
PEDRAS NO CAMINHO

AValiação DO RENDIMENTO
NA DIVULGAÇÃO GOVERNAMENTAL

CIBERNÉTICA E ATIVIDADES LEGISLATIVAS

SELEÇÃO E FORMAÇÃO DO PESSOAL DAS
ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES

Modêlo Brasileiro de Desenvolvimento

JOÃO PAULO DOS REIS VELLOSO

Ministro do Planejamento e
Coordenação Geral

RECONSTRUÇÃO, EXPANSÃO, TRANSFORMAÇÃO

A Revolução foi feita para construir. Construir não apenas no sentido limitado de efetivar o crescimento econômico a taxas superiores a 7% ao ano, ou de alcançar outros indicadores quantitativos tradicionais. Mas, principalmente, no sentido de transformar o **Brasil em nação desenvolvida**. De criar uma sociedade que, pelos seus altos níveis de desempenho, em todos os setores, seja expressão de uma experiência brasileira na "era de descontinuidades", que será a sociedade universal nas próximas décadas.

A avaliação do que, no campo econômico e social, se realizou entre 1964 e 1970 deve ter como critério básico esse objetivo de construção, no País, da nação desenvolvida.

Três estágios podem ser destacados, na experiência dos governos da Revolução, apresentando, como característica dominante:

- I — Reconstrução;
- II — Expansão;
- III — Transformação criadora: a criação do modêlo brasileiro de desenvolvimento.

Claro, nas três etapas houve, em maior ou menor escala, reconstrução, expansão e transformação. O que se destaca, aqui, é a nota marcante. Evoluiu-se de um estágio notadamente de reconstrução e recuperação, a partir de meados de 1964 — através do ataque frontal à inflação, das medidas de estímulo à poupança e aos investimentos, da correção de distorções brutais, no sistema de mercado — para o de crescimento acelerado, a partir de 1967, com Indústria e Agricultura apresentando,

estavelmente, altos índices de expansão; e para o de auto-sustentação do processo e de incorporação de novas dimensões, principalmente no campo regional e social, em particular a partir de 1970.

Segundo tôdas as indicações, o Brasil já conseguiu o resultado excepcional de escapar à semi-estagnação de meados dos anos 60. O crescimento de 9,5% experimentado pelo PIB em 1970 não é conquista efêmera, mas desempenho que podemos consolidar e ultrapassar nos próximos anos. É chegado, agora, o momento de partir para a tarefa maior de realizar, em tôdas as suas dimensões, um **modelo brasileiro de desenvolvimento**.

O MODELO BRASILEIRO

Esse modelo significa a maneira brasileira de organizar o Estado e construir as instituições para criar, no País, uma economia moderna, competitiva e dinâmica, que mostre a viabilidade de desenvolver o Brasil com apoio na empresa privada. E para realizar a democracia econômica, social, racial e política.

O **modelo brasileiro de desenvolvimento** deve atender a alguns requisitos essenciais.

Primeiro, deve ser capaz de incorporar os instrumentos do chamado "capitalismo moderno" que permitiram converter as economias ocidentais, do fracasso dos anos 30, na poderosa fábrica de prosperidade característica do pós-guerra, através de tais transformações que já se pôs em dúvida a validade de continuar a falar em "sistema capitalista".

Tais instrumentos dizem respeito, principalmente, às seguintes transformações recentes, segundo assinala **Andrew Shonfield**, em seu "Capitalismo Moderno":

— Influência crescente do Governo na gestão do sistema econômico, com expansão dos seus investimentos e da sua capacidade de regulação.

— Preocupação com o bem-estar social, com aumento rápido dos dispêndios em assistência, previdência e desenvolvimento sociais.

— "Domesticação" da competição, no setor privado, com aumento dos contrôles e do grau de regulação.

— Convicção generalizada, no Governo e na população, de que cada ano deverá trazer para o cidadão médio um aumento do nível de renda e do padrão de bem-estar.

— Atitude generalizada, na empresa privada e nos órgãos de Governo, em favor da coerência e racionalidade das decisões, com preocupação manifesta de planejamento de longo prazo.

— Repercussão dos métodos novos de gestão do sistema capitalista sobre as idéias e a prática da democracia parlamentar tradicional.

É fácil perceber que o Brasil tem estado atento a tais mudanças. E vem procurando, com flexibilidade e criatividade, dotar o seu modelo econômico de mercado de dimensões que permitam realizar o equilíbrio entre setor público e setor privado, com fortalecimento da empresa nacional; e disseminar os frutos do progresso econômico, com ampla política de integração social.

O **segundo** requisito é a necessidade de criar uma economia para os anos 70, representando o advento, no Brasil, da sociedade industrial, com a conseqüente importância da criação do mercado de massa. E preparando o País para enfrentar a competição econômica e tecnológica moderna, que demanda uma forte estrutura integrada de Educação, Ciência, Tecnologia e Indústria. O desenvolvimento tecnológico e industrial deverá fazer-se presente em todos os setores, seja quanto à Agricultura, Comunicações, Energia, Transportes e, até mesmo, Educação.

Peter Drucker, em sua "Era de Descontinuidade", fala das descontinuidades que se deverão acentuar, nos próximos anos, alterando a estrutura e o sentido da economia, da nação e da sociedade. Tais descontinuidades se prenunciam, notadamente, nas seguintes áreas:

1) No surgimento de **tecnologias realmente novas**, baseadas nas descobertas do conhecimento dos primeiros cinquenta ou sessenta anos deste século: a física quântica, a compreensão da estrutura do átomo, a bioquímica, a psicologia e a lógica simbólica. Grandes indústrias novas, em sucessão umas às outras, e novos tipos de grandes empresas tenderão a tornar obsoletas as grandes indústrias e empreendimentos atualmente existentes.

2) **Nas modificações rápidas que estão ocorrendo na matriz política da vida social e econômica.**

As grandes instituições responsáveis pelas diferentes tarefas na nossa sociedade pluralista — Governo, Empresa, Universidade, Igreja — vêm sendo contestadas, em maior ou me-

nor escala. As instituições que mais eficientemente se renovam têm muito maior chance de preservar e ampliar sua área de atribuição. Nova realidade sócio-política irá manifestar-se.

3) No fato de que o **conhecimento, nas últimas décadas, tornou-se o capital principal, o determinante essencial do custo e o recurso crucial da economia.**

Como, em consequência, ficam alterados os critérios de vantagens comparativas entre os países, e as produtividades marginais dos diferentes fatores de produção (trabalho, terra, capital físico, progresso tecnológico), também se modificam as prioridades da política de desenvolvimento.

Ressalte-se, por outro lado, a tendência à pluralização, na sociedade, das fontes de transmissão do conhecimento, em comparação com o passado, quando a escola era a fonte de ensino por excelência. E, em sentido contrário, a tendência à rápida obsolescência das técnicas e conhecimentos adquiridos, significando a necessidade periódica de sua atualização e, frequentemente, de retorno à escola.

Daí a necessidade de pensar-se, não apenas em uma política de educação para o desenvolvimento, segundo o "slogan" tão conhecido, mas também em uma "política de conhecimento", que possibilite a educação permanente e que institucionalize a permanente abertura de canais entre a educação, a empresa e o Governo.

O **terceiro** requisito do modelo brasileiro diz respeito a uma estratégia de desenvolvimento que permita ao Brasil tirar melhor proveito dos fatores básicos, dos "trunfos" de que dispõe, no atual estágio. Tais "trunfos" são: a sua **dimensão continental**, que pode ser utilizada de forma racional para permitir ao País crescer rapidamente para dentro de si mesmo, pela associação da terra com a mão-de-obra abundante, poupando-se o fator escasso, o capital, dentro de uma concepção de **grande espaço nacional** que faz sentido econômica, social e politicamente; a sua **população**, nos atuais 93 milhões de habitantes, constituindo um reservatório de recursos humanos cuja produtividade poderá ser consideravelmente elevada, através da sua qualificação em diferentes níveis e da alternativa de que os excedentes populacionais de certas áreas se engajem na expansão da fronteira econômica, em projetos bem definidos e dentro da agricultura de mercado; e a experiência de **desenvolvimento do núcleo básico do Centro-Sul**, realizada no pós-guerra, e que hoje está resultando num processo de expansão integrada de Agricultura, Indústria e estrutura urbana de serviços.

O **quarto** requisito refere-se à importância de um regime de equilíbrio entre a União e os Estados, de forma análoga ao equilíbrio entre Governo e setor privado, ambos essenciais à viabilidade da experiência brasileira.

O equilíbrio entre União e Estados, dando ênfase ao **federalismo de integração**, mais conforme à realidade da tradição brasileira e ao imperativo da maior eficiência da operação do setor público, significa a prevalência do interesse nacional, em confronto com interesses regionais e estaduais, com a indispensável contrapartida da oportunidade de desenvolvimento às várias regiões e aos diferentes Estados. Interesse nacional que, certamente, favorece a posição relativa das regiões-problema e dos Estados mais pobres, que tenderiam ao esvaziamento sem a atuação moderadora e de fomento do Governo Federal.

A União define a estratégia e as prioridades nacionais, tomando a iniciativa de propor uma divisão de trabalho com os Estados, nos principais setores, a qual importa em transferência, para os Estados, da execução de obras de sentido local, e assegura a integração de ações conjugadas, sem duplicações e sem vazios flagrantes. Para efetivação da divisão de trabalho estabelecida, a União realiza convênios e usa os instrumentos fiscais e financeiros ao seu alcance, além da função reguladora que a Constituição lhe atribui, respeitada a autonomia das unidades federativas. Os Estados, por sua vez, tenderiam a ficar responsáveis pela atuação integrada em relação aos municípios.

A verdade é que aquela federação de cooperação já se manifesta na prática habitual das relações econômicas entre as esferas de governo, com a atuação marcante da União no desenvolvimento regional do Nordeste, da Amazônia e de muitas microrregiões, e com participação dos Estados e Municípios na receita dos principais tributos da União. Para intensificá-la, está-se promovendo a articulação entre planos nacionais e estaduais, a compatibilização das respectivas políticas fiscais e a conjugação da atuação do BNDE com os Bancos regionais e estaduais de desenvolvimento, sistematicamente.

O **quinto** requisito é a construção das instituições políticas para efetivação de um processo nacional de desenvolvimento político auto-sustentável, que, ao invés da "democracia doente" dos idos de 63, conduza o País à democracia autêntica.

O **sexto** requisito consiste na preservação dos valores humanos e culturais da sociedade brasileira. Em dar forma racional e elaborada à visão do mundo e à ordem de valores que a consciência nacional reconhece, pois, como é sabido, socieda-

de e cultura não se importam, ou não se importam impunemente.

A preservação do caráter nacional brasileiro refere-se, de um lado, à realidade maior da criação de uma sociedade industrial nos trópicos.

O que o Japão de hoje mostra é que se pode construir uma sociedade industrial em qualquer lugar, e até mesmo quase sem lugar. Na verdade, não há nenhum determinismo no fato de que certas sociedades tendem ao desenvolvimento e outras são menos capazes de realizá-lo. O que sabemos, hoje, é que os fatores do desenvolvimento e, mesmo, do simples crescimento econômico, não são fatores predominantemente raciais; nem predominantemente religiosos (na antiga discussão sobre protestantismo e catolicismo nas origens do capitalismo); nem predominantemente ecológicos, em termos de trópicos e regiões temperadas; nem predominantemente históricos, no sentido de que os que saem à frente necessariamente ganham a corrida; nem predominantemente econômico-tecnológicos, em termos de dimensão das empresas, do poder financeiro e da disponibilidade de técnicos.

São, sim, predominantemente culturais, no sentido das atitudes sociais em face do desenvolvimento, da capacidade de aplicação do conhecimento à solução de problemas concretos, da capacidade de agir segundo grandes prioridades, da existência de instituições econômicas, sociais e políticas que valorizem o trabalho e a eficiência e que, em síntese, conduzam à sociedade progressista e aberta.

Com maior ou menor esforço, todas as sociedades são capazes de assimilar tais fatores. E a consciência da significação destes pode levar a um esforço coletivo, como decisão política nacional, de acentuar e consolidar as tendências favoráveis ao desenvolvimento com liberdade.

O Brasil foi ufanista e, logo após, pessimista, com **Paulo Prado**, que se scandalizou com os traços de cobiça e luxúria na formação dos colonizadores, sem perceber que a conquista territorial e a fusão racial deles também resultavam. O Brasil descobriu o sertão com **Euclides** e o pragmatismo com **Alberto Torres**, que tanto se insurgiu contra a alienação e irrealismo das instituições e dos homens, no País, dos quais resulta um "estado de desencontro, de ignorância e de conflito, entre a terra e seus habitantes, entre as raças e o meio cósmico, e entre as raças, o meio, as instituições, os costumes e as idéias". Descobriu, com **Gilberto Freyre**, que a "vergonha nacional" da mestiçagem era, em verdade, motivo de orgulho e singularizava

a aventura brasileira, no mundo. E descobriu, finalmente, com o aprendizado de desenvolvimento dos anos 50 e 60, a noção do próprio valor.

Em outra ordem de idéias, a preservação do caráter nacional brasileiro liga-se às dimensões representadas pela democracia racial e pela democracia social.

No primeiro aspecto, não me parecem válidas as denúncias de alguns sociólogos, quanto ao “mito” da democracia racial brasileira, com base em verificações empíricas sobre a “hegemonia da raça branca”. O que importa é ser válido, nas condições brasileiras, tomar a democracia racial como objetivo da ação política nacional, a partir mesmo da posição do brasileiro médio, de hostilidade a qualquer purismo racial.

No segundo aspecto, é importante o uso que se vem fazendo das políticas sociais — Educação, Habitação, Integração Social — para melhorar a distribuição da renda e da riqueza nacionais e acentuar a já ampla mobilidade social existente. De outro lado, é importante valorizar as instituições típicas da democracia social brasileira: a praia, a missa, o cinema, o futebol. O futebol, cuja soberania nos desportos é assinalada por sua exclusividade e por sua universalidade. E que, como já se observou, “é a racionalização do jeito, a sua transformação em instituição, a sua oficialização, colocando-o dentro de um quadro mais amplo”. Esse quadro mais amplo pode alcançar a concepção do planejamento, quando se assinala que o estilo brasileiro de futebol constitui a síntese do sentido de equipe com a liberdade criadora.

MISSÃO DO BRASIL

No dinamismo revelado pela economia brasileira recentemente, o País cresceu extraordinariamente para dentro de si próprio e cresceu também pela maior integração na economia internacional. A nação pode, hoje, olhar para o futuro com mais confiança do que em qualquer fase anterior de sua história. Em razão, principalmente, do seu sucesso no campo econômico e social, observa-se, entre líderes políticos de outros países e, notadamente, entre os grandes investidores internacionais, a descoberta de algo novo em torno do Brasil.

De um lado, o titular de uma das mais importantes empresas internacionais assinala: “O Brasil de hoje é um país que nenhum investidor consciente pode ignorar.” De outro lado, um senador americano, que não pode ser acusado de simpatia em relação ao atual Governo Brasileiro, comenta: “O recente de-

envolvimento econômico do Brasil, suas dimensões e seus recursos naturais, convertem-no numa potência mundial em perspectiva, ou, pelo menos, numa potência continental”.

A verdade é que o Brasil está chegando a essa posição de liderança continental inconscientemente, e, como se tem reconhecido no exterior, num processo “nem mesmo remotamente expansionista”. Segundo já se observou, aquele resultado decorre, apenas, de um desenvolvimento autêntico e bem sucedido.

No curso de tal processo, a partir da Revolução, o Brasil soube aumentar o grau de autonomia de suas decisões, pela capacidade de conduzir o desenvolvimento como tarefa, primordialmente, da sociedade brasileira, e pela maior independência resultante do esforço próprio de expandir exportações, da acumulação de reservas, do clima geral favorável ao investimento, nacional ou estrangeiro. Esse maior grau de autonomia deverá permitir-lhe, progressivamente, desincumbir-se melhor de seu papel, como experiência a ser considerada. Papel que ressalta a viabilidade do desenvolvimento, nos trópicos, de uma nação continental de raiz latina; a viabilidade do crescimento com base na economia de mercado, ou seja, no equilíbrio entre poder público e empresa privada; a solidariedade com as demais nações latinas do continente, em defesa de interesses comuns nas relações com o mundo desenvolvido.

Informática e Desenvolvimento

JOÃO LUIZ MARTINS NEY DA SILVA

Subchefe para Assuntos de
Administração Geral do Gabinete
Civil da Presidência da República.
Técnico de Administração

SUMÁRIO: 1. INTRODUÇÃO. — 2. DOS PRIMÓRDIOS À ATUALIDADE DA INFORMÁTICA: — Resposta a uma necessidade. — Primeiras aplicações dos computadores. — Administração automatizada e computadores aperfeiçoados. — A Informática e o Homem na administração eficaz. — Originadores da palavra Informática. — Evolução dos antigos instrumentos de cálculo. 3. OBJETO E CONCEITO DA INFORMÁTICA. — Os conceitos: informação e comando. — Dos dados à opção de decisão. — Contração do tempo. — A modeladora de comandos lógicos e imediatos. — Adversários da inteligência humana. — O método preparatório da informação. — Condições de casualidade e conhecimento das probabilidades. 4. ACELERAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO NA ERA DA INFORMÁTICA. — Sistemas informáticos como condição do desenvolvimento. — Educação permanente como garantia de continuidade do processo do desenvolvimento. 5. CONCLUSÃO.

1. INTRODUÇÃO

Paradoxalmente, a crescente velocidade das comunicações nesta era das inovações, não mais concede ao intelectual de nossos dias oferecer novidades, senão, talvez, as configuradas e extrapoladas por êle próprio.

A instantaneidade da notícia, sob milhares de formas e por milhões de canais de comunicações, tem levado aos auditórios, muito antes que os conferencistas, quase todos os dados acerca das mais recentes inovações relativas aos assuntos a serem eventualmente versados. Mais significativamente verdadeira é essa afirmação, no que se refere à ciência e à tecnologia contemporâneas.

Hoje encurtam-se as distâncias. Multiplicam-se as inovações — mas o período de existência da novidade é cada vez mais reduzido. Com o aceleração do processo das inovações, na era da eletrônica, as conseqüências da ação começam a ocorrer quase simultaneamente com a própria ação.

Assim, na era das inovações, cada novidade tem tido uma existência efêmera.

Não é, pois, o encanto pelo nôvo, mas sim o interesse em configurá-lo na realidade do presente em relação aos objetivos humanos a alcançar, que constitui atual preocupação dos cientistas, dos pensadores e administradores em nossa civilização.

No Brasil, começa-se, agora, a ter consciência da importância da Informática no gigantesco processo das mutações profundas por que passa a sociedade, desde o advento da Cibernética. Por outras palavras, começamos a ter consciência da necessidade do tratamento eletrônico da informação e de sua rápida transmissão, para podermos corresponder aos problemas da corrida para o desenvolvimento.

Nesse sentido, as atenções do Governo e de algumas empresas privadas buscam agora concentrar-se na obtenção de meios científicos, técnicos e financeiros para a implantação de sistemas informáticos nas áreas onde se façam, técnica e economicamente, viáveis.

Dêsse modo, procuramos ingressar, definitivamente, com os novos recursos da segunda revolução industrial, na grande trajetória do desenvolvimento, compatível com o nosso potencial e com as aspirações do povo brasileiro, que hoje estimamos sintetizadas nos princípios da política do Governo.

A convicção da necessidade de adaptação das estruturas econômica, social, política e administrativa às novas perspectivas, sugeridas pelo desenvolvimento da eletrônica, ressalta como preocupação prioritária, quando se objetiva assegurar ao País alta capacidade competitiva no plano internacional, paralelamente com o desenvolvimento dos recursos humanos, compreendidos como componentes de toda a sua população ativa.

Essa necessidade de adaptar estruturas e desenvolver, conscientemente, as potencialidades humanas, em consonância com os esquemas prospectivos da era que se inaugura, afigura-se, ao nosso ver, necessidade básica dos países que intentam, como o Brasil, acelerar o ritmo do seu desenvolvimento, sem o risco das atuais tendências de desajustamento sócio-econômico, que parecem ameaçar os fundamentais objetivos sociais dos países desenvolvidos, segundo denuncia o cientista social dos Estados Unidos, Robert Theobald, em sua conferência sobre **Cibernética e os Problemas da Organização Social**.

A partir do momento em que nos decidimos utilizar os computadores, como necessariamente indispensáveis à rápida solução de numerosos e complexos problemas, nos mais diversos ramos de atividades, atrelamo-nos, desde então, à plataforma aceleradora dos processos de transformação não só dos sistemas operacionais diretamente por eles atingidos, mas ainda (e sobretudo) dos valores significativos do comportamento social, e conseqüentemente também, dos arquétipos através dos quais o indivíduo configura a si próprio em suas relações com o meio. A partir da atuação do computador, passou este a constituir um dado novo de poderosa influência sobre o homem e em todos os quadros de suas atividades. Ajustar esse novo dado às componentes mais significativas no processo de suas concepções pode representar insuperável dificuldade a quem não se ofereçam os dados indispensáveis à compreensão do papel do computador e do homem nos modernos processos de condução governamental, nas novas técnicas de gestão, nos cálculos matemáticos e na investigação científica, com o concurso dos sistemas eletrônicos.

Uma forma inteiramente nova de organização e de pensamento, introduzida inicialmente pelo computador e logo consolidada pela Informática, começa a abalar todas as atividades do homem, materiais, intelectuais, econômicas, científicas, políticas ou religiosas. Pode-se dizer que a Informática é mais que uma segunda revolução industrial — é uma revolução total.

Toda a organização econômica e social em que vivemos assenta-se ainda na sociedade industrial, baseada no motor e no disputadíssimo petróleo que o impulsiona.

Estimamos, porém, não estaremos, no Brasil, dentro de 10 ou 15 anos, na mesma situação, se soubermos, desde já, responder, inteligentemente, ao impacto da Informática, nesta fase de transição do reinado do motor para o reinado do computador.

Descortina-se um fator novo e preponderante no contexto anteriormente configurado para conduzir o País ao seu pleno desenvolvimento. É a presença da Informática — ciência do tratamento eletrônico da informação — que, nos países desenvolvidos, abre hoje as portas para a abundância, e altera as dimensões do espaço e do tempo, exigindo novas medidas que nem a mente nem os sentidos humanos percebem exatamente, senão muito vagamente através de analogias ou comparações grosseiras.

Não considerar-se, desde já, e devidamente, êsse fator, ou seja, a presença da Informática no contexto do desenvolvimento nacional, é retardar ou deter o País na trajetória do desenvolvimento espetacular que lhe está predestinado. Paralelamente ao esforço para elevá-lo da era agrícola à industrial, deve encetar-se o que o fará ingressar na era da Informática.

Isso requer, desde logo, diretrizes gerais do Govêrno para regulamentar a criação e a implantação de sistemas informáticos, nacionais e regionais, destinados a dar aos seus processos de informação e contrôle e aos seus mecanismos de decisão: a eficácia compatível com o desenvolvimento em larga escala, para o qual a Nação confia ser conduzida e tende a nêle participar maciçamente.

Na arrancada para êsse desenvolvimento do processo de desenvolvimento (perdoem-me a redundância), cabe ao Govêrno equacionar as conseqüentes e inevitáveis transformações por que deverão passar estruturas e princípios até então imutáveis e acirradamente defendidos.

Se a Nação postula desenvolver o seu processo de desenvolvimento, o papel da Informática é preponderante no seu equacionamento. E o será, também, na sua realização. Hoje a Informática oferece meio suficientemente poderoso, capaz de abranger, em tôda a sua extensão, os problemas de uma nação.

Naturalmente, não é nosso propósito discorrermos, aqui, sôbre êles, mas intentaremos, sim, o destaque da influência que a Informática exercerá sôbre todos, reservando, particularmente, nossos comentários apenas aos que se revelam, nos limites de nossa compreensão pessoal, mais fáceis de configurar na prospecção do impacto da Informática.

Com essas digressões que acabamos de fazer, estimamos ter delineado, ainda que não exaustivamente, pelo menos enfaticamente, os dois assuntos aglutinados que constituem objeto da presente exposição: a **Informática** e o **Desenvolvimento**.

2. DOS PRIMÓRDIOS À ATUALIDADE DA INFORMÁTICA

Insistentemente repetidos e amplamente divulgados os registros sôbre a origem da Informática, estimamos conveniente restringirmos êste tópico a uma ligeira exposição sôbre as condições e os elementos que propiciaram o aparecimento dessa nova ciência e técnica da informação.

Antes de surgirem os computadores, os chefes de empresa se contentavam com as informações fornecidas pela contabilidade e pelas estatísticas, operadas lentamente pelo cérebro humano, com os poucos recursos auxiliares da mecânica. As limitações e a imprecisão desses processos tornavam evidente uma negligência na sua execução.

A necessidade de informações mais rápidas e mais precisas para as decisões da empresa gerou o entusiasmo pela adoção de novos meios para obter informações exatas e em tempo hábil. Nesse quadro de preocupações, surgiu a Informática como resposta a uma necessidade de se conhecer melhor.

Do reconhecimento dessa necessidade adveio a utilização do poder das máquinas eletrônicas, nas organizações industriais, comerciais e científicas, para armazenamento de dados e extração de informações para resolução dos problemas de gestão, de direção, cálculo e pesquisa, estendendo logo o seu domínio, praticamente, a todo o domínio da administração.

Essas realizações trouxeram à prática os fundamentos da teoria geral da informação, segundo a qual todo evento é reduzido a seu conteúdo informacional.

Criou-se, desse modo, a possibilidade de atender, mais economicamente e com mais exatidão, não só os objetivos definidos **a priori**, mas também muitos outros que àqueles se somam, por acréscimo da variedade de opções sugeridas pela máquina, na escolha da melhor solução.

Consignamos, em recente monografia editada pelo Departamento Administrativo do Pessoal Civil, que as modernas técnicas da Informática administrativa são decorrentes, principalmente, do aperfeiçoamento dos computadores eletrônicos.

Com efeito, inicialmente aplicados aos cálculos numéricos, necessários à solução de problemas científicos ou técnicos, passaram os computadores a ser adaptados e orientados para problemas econômicos e administrativos. Também a rápida expansão e a maior complexidade das técnicas da administração automatizada, nos países desenvolvidos, reclamaram equipamentos capazes de corresponder à necessidade de se efetuarem os processamentos específicos desse novo campo de aplicação dos denominados "cérebros eletrônicos". Dessa influência mútua, entre administração automatizada e computadores aperfeiçoados, beneficiou-se, consideravelmente, o tratamento eletrônico da informação.

A Informática atual responde, nas organizações modernas, à essencial e crescente necessidade de melhor direção e melhor gestão, embora proceda mais do espírito de sistema que do espírito de organização. Essa, talvez, uma das razões por que tenha sido acusada de trazer mais confusão do que ordem e clareza. A verdade, porém, é que seus métodos têm-se mostrado, muitas vezes, mais eficazes que os tradicionalmente utilizados. Isso, todavia, não quer significar diminuição ou restrição à proeminente influência do homem no contexto organizacional. Pelo contrário, significa reservar a intervenção do homem a problemas mais compatíveis com as elevadas qualidades e potencialidades da sua singular estrutura psíquica.

Significa restituir o homem ao homem para que possa êle mesmo se recriar.

Negligenciar a intervenção do homem é fazer falecer a possibilidade de progresso.

Atualmente, nos estudos sôbre o trabalho, o conjunto **homem-máquina** é tomado como uma unidade indissociável em que o segundo elemento é apenas uma extensão do primeiro, tornando-o mais potente nas suas conquistas sôbre a matéria, a energia, o espaço e o tempo.

Equacionar, isoladamente, os elementos dêsse conjunto — **homem-máquina** — não nos revelaria, senão, uma realidade mutilada.

Essa maneira de confrontar o trabalho como um sistema cibernético de retroação parece, na prática, ir além do método cartesiano de redução dos problemas a seus elementos. É que o espírito de sistema está envolvendo sempre maior número de conjuntos, tornando-se cada vez mais difícil dissociá-los. Ao mesmo tempo, as tomadas de decisões, cujas consequências estimamos importantes para cada circunstância, estão a exigir procedimentos de descomplexização dos problemas para que o homem possa configurá-los, corretamente, e sôbre êles exercer o seu contrôle.

O mais extraordinário sistema de apoio para essa tarefa do homem surgiu com as novas técnicas de processamento eletrônico, que começaram a desenvolver-se, depois de 1955, quando se construiu o arquétipo da primeira geração de computadores, representado pelo modelo IBM 650, que, cinco anos depois, evoluiu para os de segunda geração, com o modelo IBM 1401, cuja velocidade era vinte vezes maior que a do anterior.

Todavia, somente em 1966 é que a palavra informática — forjada na França por **Philippe Dreyfus** e **Robert Lattès** — foi reconhecida pela Academia Francesa e introduzida, oficialmente, no idioma daquele país. Nessa época, a França tomava consciência da revolução provocada pelo computador.

Essa ciência aplicada que hoje se ocupa do tratamento eletrônico da informação abrange não só a teoria, como a construção e o emprêgo dos computadores, anteriormente denominados **calculadores** eletrônicos. Esta denominação apontava sua remota ligação com os primeiros intentos do homem para realizar cálculos por meio de instrumentos. Na Idade Antiga, um desses sistemas primitivos foi o conhecido **ábaco**. Porém, a idéia das calculadoras mecânicas procede de Pascal, o famoso filósofo e matemático francês, que, em 1642 idealizou e utilizou uma roda com números e uma vareta com combinações de números, para efetuar cálculos. Posteriormente, em 1671, **Leibniz** concebeu um cilindro graduado para realizar seus cálculos. A esses dois filósofos deve-se a idéia do instrumento mecânico de cálculo.

Mais tarde, em 1805, surge a técnica das fichas perfuradas, introduzida pelo tecelão francês **Joseph-Marie Jacquard**, inventor do tear **Jacquard**, máquina que dirige operações sucessivas através de ordens legíveis por ela mesma, em cartões perfurados.

Quem propôs, pela primeira vez, a construção de uma máquina calculadora-impressora, dirigida por programas, foi o matemático inglês **Charles Babbage**, em 1822. Para realizar esse projeto, foi dada pelo Parlamento a subvenção de 250.000 libras. Tratava-se de construir o que **Babbage** chamava “Máquina de Computar”, composta exclusivamente de partes mecânicas e capaz de realizar uma série de operações de cálculo, de acordo com um programa contido em cartões perfurados. Também propôs **Babbage** a utilização de uma memória de 1.000 cifras para reter constantes e resultados intermediários. As dificuldades dos problemas de construção não foram vencidas pelos pobres recursos da mecânica daquela época, e fracassou a construção dessa máquina que possuiria todos os componentes dos modernos computadores.

O sistema de direção por cartões perfurados, instituído por **Jacquard**, foi utilizado, em 1890, pelo **Dr. Hermann Hollerith**, membro do Departamento Federal de Estatística dos Estados Unidos, na avaliação das folhas do censo da população, alcançando, com suas fichas de cálculo, uma velocidade oito vezes maior que a dos processos manuais, graças à adoção do mé-

todo de detecção mecânica, aperfeiçoado mais tarde com a utilização de escôvas na detecção das perfurações.

Em 1941, surgiram as primeiras máquinas capazes de levar a cabo programas extensos por meio de fitas perfuradas. São exemplos a **Mark I** e a **Z 3**, que funcionavam com **relés** eletromagnéticos. Em 1946, concluiu-se a construção do **ENIAC**, em cuja instalação se empregavam, pela primeira vez, válvulas eletrônicas como elemento principal. Três anos depois, concluiu-se o **EDVAC**, primeiro computador eletrônico provido de memória, cujo projeto se deve ao matemático **John von Neumann**.

Já em 1951 surgia, no mercado, o primeiro computador eletrônico fabricado em série: o **UNIVAC 1**, da **Remington Rand**.

Em 1952, construiu-se no Instituto de Estudos Avançados da Universidade de Princeton, o computador que serviria de protótipo do **IBM-650**, com tambor magnético, e utilizado na solução de problemas técnico-administrativos. Nesses computadores da primeira geração, ocupava o primeiro plano o fator cálculo.

No ano seguinte (1953), as máquinas eletrônicas foram dotadas de memória eletrostática. E, em 1954, começaram a ser utilizados núcleos magnéticos para o armazenamento de dados.

De 1955 a 1960, a novidade era a segunda geração de computadores, caracterizada por instalações eletrônicas de processamento de dados e orientada principalmente para o terreno comercial. A terceira geração apareceu em 1964, caracterizada por autênticos sistemas integrados de processamento eletrônico de dados, com tratamento autodirigido.

Os computadores de maior rendimento estão agora efetuando suas operações à velocidade de um décimo de microssegundo e sua memória central tem capacidade para armazenar centenas de milhares de caracteres. A velocidade de acesso a uma informação (sim ou não) é da ordem de um milésimo de microssegundo, ou seja, um nanossegundo. Já se prevê aumentar essa velocidade de acesso para um décimo de nanossegundo.

Essas conquistas dão, sem dúvida, uma nova dimensão ao homem, ao mesmo tempo que o adverte a observar os novos comandos de coexistência e as dinâmicas de sua sobrevivência no universo que êle próprio postula.

3. OBJETO E CONCEITUAÇÃO DA INFORMÁTICA

Essa estranha ciência e técnica veio dar início à chamada **civilização do tempo real**, ou seja, da resposta imediata. Seu objeto é a **informação**, termo conceituado por **Robert A. Mallet**, como “a significação contida num fenômeno físico qualquer e acessível a um destinatário graças a uma convenção que ele conhece”.

É oportuno, aqui, um breve comentário a essa definição sem desmerecer-lhe a apropriada dissociação que faz entre o **suporte da informação** e a **informação em si mesma**.

Conceituar-se a **informação** como “a significação acessível a um destinatário” é dizer menos do que o que ela, na realidade, contém.

A informação constitui um produto, em cuja composição a **significação** funciona apenas como um dos elementos. A **significação** está para a **informação**, assim como a **farinha** está para o **pão**. Os dados e as significações são insumos da informação.

Diríamos que a **informação** — como objeto da Informática — é o comando modelado através de operações programadas e que contém certa intenção e significação que se espera sejam “duplicadas” pelo destinatário, no confronto das opções.

Nessa nossa definição, entendemos por **comando** a designação de opções convenientes para um contexto dado, relativamente a um certo propósito.

Para sopesar esse conceito de **informação**, situemo-lo num processo informático, onde os elementos implicados podem ser, genericamente, classificados, por sua maior proximidade ao produto exterior final — **as opções de decisão** —, da seguinte forma, resumidamente:

- (1) — os dados; (2) — os registros acondicionados nas memórias; (3) — as variáveis das significações inerentes ou contingentes; (4) — a programação; (5) — o tratamento operado pelo computador; (6) — os produtos resultantes do tratamento (ou seja, a **informação**, propriamente dita).

Eis uma descrição panorâmica do processo, em linguagem dessofisticada: — (1) os **dados** (que são os instantâneos da realidade estática ou dinâmica) são armazenados em conjuntos e subconjuntos, segundo a orientação do sistema concebido e, assim, se transformam em — (2) **registros nas memórias** (que

são a massa ordenada de dados estocados segundo as intenções ou intenção contidas no esquema programático a ela aplicado). Tais **registros**, ordenados por impulsos em divergência e em convergência, assumem — (3) **significações** particulares na — (4) **programação** e no — (5) **tratamento** operado pelo computador, do qual resulta, finalmente — (6) a **informação** que, ao ser interpretada, sugere e conduz à (7) **opção** ou às opções.

Num sistema informático, a velocidade dessas operações produz uma tal contração do tempo, que as possibilidades de prejuízos à informação, à sua “duplicação” e à sua utilização, ficam de tal forma reduzidas, que as comunicações entre a máquina e o homem parecem tender para a condição de ocuparem o mesmo espaço, por total contração do tempo. Impossibilidade axiomática, pelo menos no universo de matéria, energia, espaço e tempo. Contração absoluta do tempo seria desaparecimento da matéria e da energia, restando apenas as capacidades de perceber, considerar e postular, independentes daqueles parâmetros em que o universo se acha fisicamente estruturado.

Não é a marcha para essa impossibilidade axiomática ponto essencial na conceituação da Informática. O que ressalta é a sua presença decisiva na formação e no desenvolvimento da civilização pos-industrial por ela inaugurada, em consequência da fecundante influência dos computadores na resolução de problemas científicos e na indústria, depois da Segunda Guerra Mundial.

Como ciência aplicada, a Informática se dedica à tarefa de “modelar” e fornecer ao homem “comandos” lógicos, imediatos e precisos, para que este possa decidir, com maior probabilidade de melhor resultado, relativamente a suas postulações e aos seus propósitos, diante dos problemas que lhe chegam a perturbar a inteligência, pela complexidade de que se revestem.

É na Informática que o homem poderá encontrar alívio para as suas indecisões.

Em termos militares, a Informática é garantia de uma **estratégia** (conjunto de decisões ante todas as decisões do adversário) e também garantia de uma tática eficaz, entendido esse termo como ação dos meios de combate segundo um dispositivo dado.

Grande adversário da inteligência humana é a confusão e a imprevisibilidade. Ganha-se ou perde-se uma batalha, ge-

ralmente, pelo fator surpresa que desmantela os dispositivos de defesa ou de ataque, e faz desmoronar a estrutura da configuração da segurança necessária a que um contexto subsista. Esse desmoronamento provocado pela surpresa gera a confusão, e, em confusão, ninguém controla nada.

Hoje, o concurso da Informática veio permitir o equacionamento, em tempo hábil, de todas as probabilidades condicionais dos eventos que podem emergir na trajetória de um contexto.

O método preparatório para a informação não é exclusivo dos sistemas informáticos concebidos pelo homem. A biônica e a biopraxeologia o tem identificado no sistema nervoso dos animais e do homem, quando estudam a cadeia percepção — análise — decisão — ação.

Toda a vida parece resumir-se numa espécie de combate celular universal, através do qual os seres vivos se desenvolvem e se defendem para sobreviverem. O estudo das estratégias desses seres, para se defenderem, se manterem e mesmo se transformarem é hoje objeto de biopraxeologia.

Nesse campo, curiosas pesquisas revelaram que duas espécies de formigas da América Central se combatem utilizando, por instinto, táticas e mesmo estratégias que a inteligência humana, com todos os seus poderosos meios de cálculo, não saberia elaborar no estágio dos conhecimentos atuais. Acontece que essas espécies se combatem há centenas de milhares de anos, e é possível que as informações sobre o sucesso e o insucesso de certas táticas se tenham registrado, sucessivamente, em suas células, e se venham transmitindo nas mensagens genéticas dos cromossomos, como massa de imagens do passado.

Não estará aí, basicamente estruturado, o princípio pelo qual são realizadas situações de equilíbrio evolutivo?

Não será a compreensão desse princípio valiosa contribuição para que o homem descubra a sua história na imensa trilha do tempo e compreenda melhor a si próprio e os comandos para coexistir no universo que se transmuda e se expande em crescente aceleração?

São perguntas apenas entreconectadas com a Informática e com as postulações de desenvolvimento do homem, feitas por ele próprio.

Caminhamos, a passos largos, para diminuir as condições de casualidade em nossa existência.

A Informática, coletando e ordenando dados e significações em quantidades cada vez mais tendentes ao infinito, e transformando-os, rapidamente, em informações de crescente confiabilidade, está capacitando o homem a desenvolver e a tornar mais eficaz seu sistema de controle econômico-social, e mais eficientes os seus métodos de pesquisa. Estes deixaram de fixar-se nas metas fugidias da **verdade** e da **certeza**, para objetivar o conhecimento das **probabilidades**.

Mais do que uma ciência, mais do que uma disciplina, a Informática convoca à cooperação tôdas as disciplinas, e as modifica, a tôdas, numa nova dimensão.

É o fascinante domínio da Informática como disciplina global. É o espírito de sistema efetivando a integração.

4. ACELERAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO NA ERA DA INFORMÁTICA

O potencial tecnológico que produz bens e serviços para satisfazer as necessidades do homem e da comunidade — é símbolo do desenvolvimento em qualquer país.

O atual estágio dêsse potencial tecnológico, nos países desenvolvidos, pode ser caracterizado pela presença das máquinas conceituadas como extensões do sistema nervoso humano: os computadores.

Saber aceitar o impacto das novas conquistas da tecnologia e convocar os meios para a conveniente utilização dessas conquistas é, obviamente, o marco para um desenvolvimento acelerado, no universo da nossa era.

Progressivamente mais capaz de prever e de controlar efeitos de decisões, o computador está se tornando instrumento inseparável do homem, na luta pelos seus objetivos. A capacidade de prover informações imediatas e racionais, sobre questões que envolvem complexas e numerosas alternativas, deu tal confiabilidade ao trabalho do computador, que hoje não há cálculo ou problema que o homem não procure transferir-lhe.

Na trajetória que se esboça para o desenvolvimento do Brasil, identificamos duas condições básicas para sua aceleração: (1) a disponibilidade de computadores e de sistemas informáticos na administração e na indústria; (2) a educação em caráter permanente, tanto na "idade escolar" como na

“idade profissional”, mas dirigida para os problemas e não para a disciplina ou o “currículo”; isto é, a educação inspirada e baseada no espírito de sistema, que conduza e capacite as pessoas a confrontar tôdas as implicações de cada problema.

Na era da Informática e da Cibernética, a preocupação do homem é o problema, para cuja solução é preciso fazer convergir tôdas as disciplinas. Exige-se, pois, capacidade de perceber o maior número possível de novas interconexões entre os aspectos de cada problema, bem como suas variáveis em diferentes contextos. Exige-se que o homem reestruture o seu conhecimento e reformule a sua maneira de pensar; do contrário, não saberá explorar tôdas as possibilidades oferecidas pela Informática.

Esta é a revolução a desencadear-se dentro do processo revolucionário brasileiro, para que a Nação alcance o desenvolvimento compatível com as riquezas naturais do seu território e com a fecunda e vigorosa fé do povo brasileiro.

É a revolução pela Informática, na administração e na indústria. É a revolução pela cibernetização da educação. É a revolução na formação do homem, para integrá-lo ativamente na dinâmica do nôvo ciclo do desenvolvimento, impulsionado pela tecnologia avançada, no sentido da máxima eficiência.

Na indústria e na universidade, nos processos de pesquisa e de organização, no pensamento e na ação, o método cibernético e a Informática são a nova revolução para o desenvolvimento em larga escala.

Os novos dados da ciência e da tecnologia de hoje, que começam a ser inscritos em nossas memórias, estão-se sedimentando na mente de cada um de nós, com tal penetração e extensão, que antes talvez do fim desta década, os atuais sistemas educacionais, dirigidos para as disciplinas, sofrerão natural rejeição em nossa própria mente.

Nossa lógica reconhecerá tais sistemas obsoletos, anacrônicos e, sobretudo, inadequados para que possamos realizar os nossos próprios sonhos, ou diremos, os nossos objetivos fundamentais.

Essa rejeição já se processa hoje numa minoria de indivíduos (entre engenheiros, cientistas e administradores) pioneiros e tracejadores de caminhos mais racionais para satisfazer necessidades e aliviar o homem das indesejáveis barreiras à sua criatividade.

A verdade, porém, é que essa minoria de "criadores profissionais" é, talvez, apenas um milionésimo da população. A maioria (os executores) carece de uma formação adequada que lhe desenvolva o raciocínio cibernético em suas relações com o mundo.

A presença ou a ausência dessa formação irá determinar a participação ou a marginalização da maioria na realização das metas de aceleração do desenvolvimento, a partir da exploração dos sistemas informáticos.

É de esperar-se que na "I Conferência Nacional da Tecnologia da Educação Aplicada ao Ensino Superior", a realizar-se em junho próximo, devam emergir proposições em aceitável nível de validade e em favorável condição de realizabilidade, no que diz respeito à Informática e à formação para o desenvolvimento.

Ao programar essa conferência nacional, o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras reflete, naturalmente, ter tomado consciência da necessidade da moderna tecnologia em apoio da educação.

É o comêço para se reformularem os métodos e as técnicas de ensino nas Universidades.

Num País que, por fortes contingências, deverá passar, em ritmo acelerado, da fase em que mal começa a industrializar-se, para a fase de utilização programada da tecnologia eletrônica, indispensável é que se pense, sèriamente, no capital humano necessário, não só para romper o círculo da era industrial, mas também para manter a aceleração da trajetória do desenvolvimento do País, em condições de equilíbrio evolutivo em tôdas as áreas do organismo nacional.

Ao mencionar-se a educação permanente, orientada para os problemas, com metodologia de sistema, apontam-se hoje as bases da civilização do futuro, cujas plataformas devem ser construídas desde já.

O que **Robert Theobald** e **Arnold Kaufmann** identificaram, no fim da década de 60, como futuros efeitos sócio-econômicos das aplicações do computador, entendemos ser para nós um desafio a ser considerado no presente, e em particular, no que se refere à área da educação.

A exigência, agora, é de diretrizes orientadas para problemas; é de maior concentração nos fins — os problemas. Para o equacionamento dêsses fins, impõe-se a programação do estudo dos modelos.

O que importa aprender na escola não são noções divorciadas da vida real, nem técnicas isoladas, orientadas, para particularizar uma fração do que é, por natureza, um sistema. Vale dizer: o importante é identificar os sistemas, estudá-los como sistemas, fazendo tentativas de sistemas. O conhecimento fragmentado não encontra adequação na era da Informática. Esta é, por excelência, integradora.

No quadro de opções para a formação, deverá facultar-se ao estudante — mesmo ao nível do ensino médio — escolher a categoria de problemas a serem estudados em sistemas. Concluindo êsse primeiro nível, poderá, então, continuar o estudo daquela categoria escolhida, percorrendo, gradativamente, a linha vertical dos níveis de complexidade dos problemas da mesma categoria, ou poderá ampliar seus conhecimentos numa linha horizontal, preferindo participar dos estudos de sistemas em diferentes categorias de problemas, no mesmo nível de complexidade.

O importante é a orientação, fundamentalmente, para os problemas e não para as disciplinas. Na vida, o que se exige do homem é capacidade de encontrar soluções lógicas para os problemas, e não erudição em teorias passadas. O fim é capacitar o homem a considerar os problemas e a equacioná-los inteligentemente, com a máxima probabilidade de resolvê-los.

As especializações em peças de um sistema só se revelam efetivamente eficazes quando, dentro do sistema, concorrem para assegurar a desejável funcionalidade do sistema. O excesso de especialização é uma limitação à necessária compreensão global da vida e da cadeia de sistemas que compõem o universo físico.

Capacitar o homem a fazer tentativas de sistemas numa área de problemas inerentes a um sistema, ou em várias áreas de sistemas interligados, é dotá-lo da condição de controle conveniente ao próprio indivíduo e ao grupo social. É também estimulá-lo à descoberta das interconexões num mesmo sistema ou de sistemas diferentes. É, finalmente, conduzir o homem a criar em tôdas as áreas e a recriar-se a si próprio, pela escolha da melhor maneira de fazer as coisas.

Assim vemos a conveniência e o modo de se assegurar o controle do homem sobre a máquina.

O homem, que é ainda, predominantemente, um "sistema reativo", poderá diminuir, gradativamente, a sua carga de reati-

vidade, e saber confrontar e configurar a realidade com maior precisão, porque, menos reativo, estará mais desanimalizado.

Os caminhos da eletrônica e da ciência das comunicações, abertos à psicologia e a todos os profissionais de iniciativa num sistema de organização, conduzem a profundas modificações nas estruturas, nas atitudes e no comportamento do homem.

Dizia **Kaufmann**, no fim da última década:

“Se a difusão dos sistemas da informática fôr travada em algumas etapas, não será por efeito da saturação das possibilidades do seu uso, mas por uma inadaptação da mentalidade, uma falta de formação ou uma informação insuficiente no que respeita aos quadros, pois é mais fácil fazer evoluir as técnicas do que os homens.”

Em consideração a essa advertência, entendemos devermos enfatizar a nova perspectiva educacional, influenciada pelos métodos da Informática e pela investigação operacional.

Por exemplo: na formação do pessoal científico e técnico, é dever compreender-se que formar apenas especialistas é, em muitos casos, formar concorrentes do computador. Na formação do pessoal administrativo, há que levá-lo a conviver com o computador, e aí sinta a satisfação de transferir à máquina inúmeras tarefas consumidoras do precioso tempo que lhe é reclamado para trabalhos mais interessantes e mais compatíveis com as possibilidades do seu desenvolvimento pessoal. Na formação dos profissionais do comércio, importam as vantagens que lhes podem trazer as máquinas avançadas e, principalmente, a sua combinação com os computadores. Na formação dos professores, conduzi-los ao domínio da técnica de sistemas e à capacidade de suscitar e de equacionar perguntas, sem a mais leve invalidação do esforço e da iniciativa do estudante. Com principal responsabilidade em plasmar o futuro, essa categoria profissional deve ter oportunidades de reciclagem, orientada para o estudo de sistemas e para a aplicação da sua metodologia na escola.

Essa perspectiva educacional vem no sentido de aplainar o caminho para a Informática e permitir que sua influência não constitua uma agressiva ameaça de obsolescência e de ociosidade aos profissionais que com ela não se familiarizaram. É também uma garantia de capital humano disponível para a arrancada e a continuidade do processo de aceleração do desenvolvimento, inerente à aplicação da Informática nos setores governamentais e nas empresas privadas.

5. CONCLUSÃO

O informático não é um nôvo produtor de mágicas, mas o mais moderno tradutor de incógnitas.

O mais espetacular avanço da Ciência das Comunicações está reservado à Informática que, além de melhor preparar o homem para o exercício de suas responsabilidades no presente, oferece a êle a possibilidade da configuração de situações futuras. E ainda, como ciência que nos oferece os comandos para a decisão e a ação, a Informática se adapta, se ajusta e se incorpora, de tal forma no sistema psíquico do homem, que sua influência cedo o transmutará em autêntico controlador dos mecanismos de reatividade predominantes em sua mente.

A utilização dos sistemas informáticos, à distância, isto é, o **teletratamento**, e os dispositivos de utilização simultânea de um computador, isto é, o **multitratamento**, são hoje uma realidade que o processo de aceleração do desenvolvimento nacional não pode deixar de considerar e colocar em pauta de institucionalização e implantação, com a mesma prioridade dos projetos de grande porte, urgentemente reclamados pelo interesse nacional.

Os poucos computadores existentes no País, até agora autônomos, poderão interligar-se, no futuro, juntamente com outros mais possantes, e constituirão uma **rede nacional de sistemas informáticos** com múltiplos terminais e múltiplos usuários.

Com essa rede, poderá o Governo obter, instantaneamente, as respostas para suas perguntas relativas ao **quanto** (?), ao **como** (?), ao **onde** e ao **quando** (?) ou até mesmo ao **porque** (?).

Essa possibilidade está, desde logo, prevenindo ser indiscutível e inadiável a necessidade de uma completa reformulação dos sistemas educacionais, para preservar o capital humano necessário a essa realização e à sua continuidade. Está também reclamando diretrizes de reciclagem dos profissionais e do pessoal administrativo, a fim de que andem ao mesmo passo do progresso tecnológico e da revolução operada pela Informática.

Na passagem da era industrial para a era da Informática, o imenso mosaico de imagens da mente humana terá que modificar-se, em razão do seu melhor conhecimento dos fatos reais. Em consequência do nôvo sistema nervoso que será introduzido no universo econômico e social, é de prever-se uma profunda

mutação no homem, não só sociológica, como psicológica e até física, possivelmente.

Eis aí a importância de se preparar primeiro o homem, para depois pôr em marcha os processos informáticos. É preciso que o homem compreenda as novas estruturas que acompanham o progresso tecnológico. Só assim poderá êle evoluir juntamente com a sua época, e transformar-se numa nova entidade: o **homem-sistema**.

Perante a potência da ciência e da tecnologia, ou o homem se ergue e amplifica o domínio do seu conhecimento lógico e global, ou irá capitular como indivíduo, como grupo social, ou como nação.

Com a Informática, cresce o espírito de inovação, indissociável dos sistemas em expansão. Cria-se também a dicotomia entre evoluídos e antiquados. É quando se deve fazer sentir, clara e intensamente, a política de "prosperidade do capital humano".

A administração e o próprio indivíduo, em suas atividades profissionais, já estão a reclamar, entre nós, bancos de dados, baterias de programas e terminais de teleinformações. É através de comunicações com as grandes memórias de acesso direto e de resposta imediata que poderemos exercer nossas responsabilidades com a eficiência e a eficácia exigidas pela contração do tempo na época em que vivemos.

Isso significa necessidade da **teleinformática**. Para torná-la uma realidade no Brasil, maiores do que as dificuldades econômicas parecem ressaltar as relativas à mudança de mentalidade, onde a educação e os processos de formação, treinamento e aperfeiçoamento se acham envolvidos e a reclamar novas diretrizes.

Implantar o espírito de sistema na escola e no trabalho é princípio básico para a mudança de mentalidade, compatível com o nosso desenvolvimento na era da eletrônica e da Informática.

Desde que nos apuramos para a "civilização da abundância", começamos a desconfiar de que a "civilização de consumo" não é a finalidade natural de todo o sistema humano. Talvez a sua finalidade seja primordialmente promover o homem pelo conhecimento, pela educação geral e permanente, pelo seu ajustamento ao novo ambiente tecnológico e científico, na Idade da Informática.

Parece dever fundamental do homem promover o espírito, capacitando-se e contribuindo para que outros se capacitem a satisfazer, plena e conscientemente, ao maior número das "dinâmicas de sua sobrevivência" — propósito último e fundamental da sua própria existência.

Desenvolver uma nação é desenvolver os seus homens. Desenvolver o homem é fazer desabrochar e desenvolver-lhe a capacidade de perceber, propor e resolver problemas, efetivamente. É torná-lo criador e controlador do seu próprio destino e do grupo social onde se acha integrado.

Não atentar para êsse particular é bloquear o **desenvolvimento integral**.

A Profissionalização como Fator Condicionante do Êxito: Missão dos Administradores Profissionais

ARAÚJO CAVALCANTI

Técnico de Administração —
Diretor da "Revista do Serviço Público"

PREMISSAS

A Administração para o Desenvolvimento, entendida como a mobilização global das energias nacionais no sentido de assegurar a viabilidade econômica, social, política e administrativa do Brasil, como potência mundial a curto prazo — ou seja, no breve espaço de uma geração —, é, sem sombra de dúvida, o aspecto mais importante da nossa recente evolução histórica.

Com o encerramento da Segunda Guerra Mundial, a Nação despertou, por assim dizer, da estagnação característica dos países periféricos e marginalizados.

Sob o impacto das novas condições oriundas da aceleração do progresso científico e tecnológico, o País inteiro foi conscientizado e motivado pelos imperativos da sobrevivência e da necessidade de recuperar o tempo perdido.

É bem verdade que, desde a revolução de 1930, alguns esforços consideráveis se efetuaram no concernente ao processo de substituição de importações, industrialização incipiente e tímida, modernização do sistema administrativo da União, implantação de uma infra-estrutura de energia, transportes e comunicações, e reação contra as desalentadoras estatísticas, que revelavam, em coeficientes dramáticos, as zonas de sombra das populações interioranas retardadas, das massas rurais e urbanas desassistidas, — estigmatizadas pelo anal-

fabetismo, pelas endemias e pela subnutrição — em síntese, o trágico círculo vicioso da pobreza crônica e do atraso.

De 1930 a 1964, com a explosão dos índices demográficos e urbanos, o despertar das potencialidades de um mercado interno em condições de sustentar a expansão e irreversibilidade do processo de industrialização, o advento das Universidades e de uma mentalidade empresarial mais arrojada, atravessou o Brasil períodos sumamente difíceis — oscilações conjunturais que ameaçaram, inclusive, a unidade nacional, a estabilidade e segurança das instituições.

Seria ocioso enumerar e cotejar, simultaneamente, com os progressos obtidos, o elenco das perturbações ocorridas, as graves crises que, — felizmente para o Brasil — tiveram o respectivo desfecho controlado, anulando-se, destarte, desastres que se presumia ameaçadores e inevitáveis.

Convém recordar, todavia, a periculosidade remanescente das querelas partidárias, a perene desorientação de políticos insatisfeitos, frustrados e vorazes, perdidos numa forma esterilizante de alienação, desperdiçando tempo e uma possível capacidade realizadora, que melhor destinação teria, se aplicada, na execução de um projeto nacional de desenvolvimento.

PARÂMETROS

Mas, a Nação evidenciou, nas fases críticas e turbulentas, apesar da imaturidade e despreparo das elites dirigentes, surpreendentes e peculiares condições de capacitação para resolver, à sua maneira, — sem precisar de importar modelos alienígenas, ou recorrer a formulações exóticas — o aglomerado dos problemas nacionais. Trata-se de um autêntico milagre brasileiro: o paradoxo das “soluções brasileiras”, de feliz adaptação ao emaranhado das condições adversas, mesmo em conjunturas de emparedamento e “beco sem saída”, que tanto surpreendem os investigadores das nossas realidades.

Uma privilegiada potencialidade, em termos de recursos humanos e naturais, vem possibilitando à Nação levar a efeito realizações impressionantes que autorizam uma atitude de razoável confiança no pleno sucesso de uma política brasileira de Administração para o Desenvolvimento.

Poder-se-ia traçar o delineamento dessa política em função de alguns parâmetros básicos.

1) **Planejamento institucionalizado**, isto é, o desenvolvimento colimado terá de ser forçosamente planejado, como

um sistema integrado, abrangendo a totalidade dos fatores, tanto no concernente à metodologia técnica (estratégia, operação, avaliação do desempenho e "feedback" — elaboração, execução, revisão e realimentação — como no que se refere às respectivas áreas e níveis de execução (nacional, regional, local, global e setorial).

2) **Capacidade de auto-sustentação e ritmo acelerado**, isto é, as razões de ser e suprema motivação da Administração para o Desenvolvimento consistem primordialmente na obsessão de queimar etapas, superar ou ultrapassar os famosos hiatos ("technological and managerial gaps"), mediante criação, a curto prazo, de uma tecnologia autóctone, um "know-how" próprio.

Os fatores preconditionantes de um **desenvolvimento planejado, acelerado e autopropulsionado** dependem, por sua vez, de uma poderosa infra-estrutura de pesquisa, ensino, profissionalização técnico-científica, racionalidade econômica e modernização administrativa.

IDÉIA-FÔRÇA

A Administração para o Desenvolvimento tem sido a obsessão de todos os governos, notadamente nos países do chamado Terceiro Mundo, além de constituir um tema predominante de pesquisa no âmbito das ciências econômicas e administrativas.

Os economistas, engenheiros, técnicos de administração, estatísticos, informatas, empresários, gerentes e autoridades em geral do mundo inteiro buscam desesperadamente respostas e explicações satisfatórias para os enigmas e fatores responsáveis pelos níveis de renda **per capita** de alguns raros países e respectivas taxas de crescimento exponencial. Principalmente quando alguns desses países emergiram completamente arrasados dos escombros da Segunda Guerra Mundial, além de carecerem de recursos naturais e matérias-primas estratégicas — casos do Japão, da Alemanha Ocidental, da Itália e da França, entre outros.

A análise dos grandes "desafios" do nosso tempo evidencia como componente básica das taxas de crescimento do PIB, além do capital e do trabalho, o progresso tecnológico. Sobre o assunto, comentando o ensaio de Edward Denison "The Residual Factor and Economic Growth" (OECD), assim se manifestou o Ministro João Paulo dos Reis Velloso: "...a aceleração do crescimento do produto global depende da aceleração

do crescimento do estoque de capital, da mão-de-obra empregada e daquele famoso fator residual, ou "input" invisível, que genêricamente denominamos **progresso tecnológico, porque explica toda a expansão do PIB que não é devida aos aumentos simplesmente quantitativos dos fatores capital e trabalho**. Esse insumo invisível constitui o resultado de três forças: a melhoria qualitativa da mão-de-obra, em consequência da educação; o "management", ou seja, o fator organização empresarial e governamental; e o progresso tecnológico, em sentido estrito, resultante da pesquisa científica transformada em inovação, para constituir, na prática, novos métodos de produção". (in Ciclo de Conferências promovido pela Fundação Manoel João Gonçalves, novembro de 1968; "Educação, Desenvolvimento e Transformação Social".)

FATORES DE GERMINAÇÃO, INTER-RELACIONAMENTO E CONVERGÊNCIA

Se fôsse possível resumir os fatores de germinação, inter-relacionamento, convergência e fortalecimento da Administração para o Desenvolvimento em três grupos principais, seriam naturalmente selecionadas as conquistas científicas e tecnológicas enumeradas por Ralph Cordiner, ex-Presidente da General Electric Company: 1) a energia nuclear; 2) a automação; e 3) o computador.

"When the history of our age is written it will record three profoundly important technological developments: (1) **nuclear energy** which tremendously increases the amount of energy available to the world's work; (2) **automation**, which greatly increases man's ability to use tools; and (3) **the computer**, which multiplies man's ability to do mental work." (Ralph Cordiner, President, General Electric Company, "The Impact of the Computer on Curricula of Colleges of Business Administration" — in **ADP** — "Introduction to Automated Data Processing", ROBERT C. LANGENBACH, Professor, San Diego State College Prentice-Hall, Inc. Englewood Cliffs, N. J. 1968).

Coexistem, no entanto, estreitamente inter-relacionadas inúmeras outras forças, acontecimentos e fatores, convergentes e/ou conflitantes, cuja indicação se torna imperiosa para uma compreensão realista do fenômeno, que se integra no contexto das profundas transformações que estão radicalmente modificando a fisionomia do planeta e provocando uma transformação integral dos estilos de vida, escalas de valores e normas de atuação nesta fase decisiva do mundo contemporâneo.

Assim é que sociólogos e historiadores costumam destacar, no elenco dos principais episódios dos últimos 35 anos, os fatos a seguir enumerados:

1 — a explosão da bomba atômica em Los Alamos, a 16 de julho de 1945, lançada já em agosto do mesmo ano sobre Hiroshima e Nagasaki;

2 — a derrota das potências do Eixo e a repulsa universal das desumanas concepções do totalitarismo estatal;

3 — a criação da ONU pela Carta de São Francisco, de 26 de junho de 1945;

4 — a decadência das soberanias nacionais tornadas obsoletas em face da polarização do mundo em torno de núcleos antagônicos de suporpotências. O Ocidente, sob a liderança dos Estados Unidos e países periféricos, e, no extremo oposto, a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, apoiada num anel de satélites. Admite-se, contudo, a remota possibilidade de um terceiro núcleo, possivelmente a China, depois do seu advento como potência termonuclear, assenhoreando-se, num ritmo surpreendente, dos segredos da mais avançada tecnologia, inclusive nos domínios da eletrônica, da cibernética e da astronáutica;

5 — a oscilação, entre aquêles núcleos antagônicos, das massas inquietas, impacientes e frustradas do mundo subdesenvolvido, que ainda não logrou coesão, traumatizado pelas tensões e vulnerabilidades típicas dos países que o constituem;

6 — o estabelecimento das pré-condições para liquidação do colonialismo, e o aparecimento na África e na Ásia de uma constelação de novos Estados maciçamente engajados na luta contra os fatores negativos que os chumbam à pobreza, ao analfabetismo, à fome crônica, às endemias, à instabilidade política, à violência e explosão das contradições internas que ameaçam desagregá-los;

7 — a conscientização universal dos problemas do subdesenvolvimento gerando uma ofensiva global de governos e povos no sentido de erradicá-lo. As Encíclicas "Mater et Magistra" do Sumo Pontífice João XXIII e a "Populorum Progressio" do Papa Paulo VI configuram a demonstração concreta dessa consciência;

8 — os esforços multinacionais de modernização da administração pública e privada, como fator condicionante do êxito de quaisquer reformas ou planos. Em conseqüência, a crescente importância da profissionalização em todos os níveis, a utili-

zação e prestígio dos Sistemas no campo das ciências administrativas e dos administradores profissionais — os técnicos que as interpretam e aplicam — tanto nas esferas governamentais como na órbita empresarial privada;

9 — a fantástica aceleração do progresso em tôdas as áreas do conhecimento humano, quer no tocante às ciências puras, teóricas e especulativas, como no âmbito das ciências aplicadas. Seria impossível enumerar nos limites pré-estabelecidos de um artigo condensado, as conquistas realizadas que se traduzem em empreendimentos, como o radar, a televisão, a eletrônica, a tecnologia dos computadores, a automação, a cibernética, os bancos de estocagem e teleprocessamento de dados, os superjatos, os mísseis, os raios "laser", e centenas de inventos que estão acelerando o ritmo da História e radicalmente alterando a natureza da civilização contemporânea.

O desenvolvimento da astronáutica, depois do lançamento do primeiro Sputnik a 4 de outubro de 1957, o aparecimento dos satélites artificiais, a explosão das comunicações e da informação científica, o advento da era espacial são, por assim dizer, fenômenos que se desenrolam diante de nós e dos quais começamos a sentir os impactos preliminares num cenário dramático de reformulação de todos os conceitos e valores humanos.

Adverta-se que essa tentativa de resumo naturalmente deficiente e subjetiva serve, exclusivamente, para caracterizar o significado intrínseco, as dimensões e o multirrelacionamento dos acontecimentos indicados. Nem seria lícito esquecer ou minimizar, nesse aglomerado, as modificações operadas na problemática de tôdas as Nações, cujos destinos, estilos de vida e interesse estão sendo implacavelmente reformulados.

O fato é que, decorridos quase 27 anos das explosões que fulminaram Hiroshima e Nagasaki, precipitando o encerramento daquela catastrófica e estúpida guerra, os povos continuam traumatizados, em escala planetária, principalmente no chamado 3º mundo subdesenvolvido, pela reação em cadeia daqueles acontecimentos, na expectativa de um futuro sombrio, ameaçado pelo apocalipse de um holocausto termonuclear...

REPERCUSSÕES PRELIMINARES DA ARRANCADA

No concernente ao nosso País, convém notar que as crises internas deflagradas no pós-guerra resultaram, em primeiro lugar, da fragilidade e inadequação das instituições vigentes —

algumas com os alicerces apodrecidos e totalmente anacrônicas; outras, modorrando na estagnação e na ineficiência; quase tôdas, porém, em regime de baixa produtividade, alheias aos avanços científicos, tecnológicos ou, simplesmente, culturais, e, conseqüentemente, marginalizadas nesta fase da evolução histórica.

As tensões e conflitos internacionais, exacerbados pela radicalização das posições no entrechoque dos interesses em jogo, teriam, contudo, de interferir forçosamente. As repercussões foram profundas, atuando de preferência, e com maior intensidade, na aceleração do processo das transformações nacionais — tanto no concernente aos problemas estruturais e básicos da política, da administração e da economia, como nos vastos segmentos da cultura e do comportamento psicossocial da Nação.

Em meio aos sobressaltos das crises subjacentes e prolongadas, o Brasil empreendeu, no entanto — para usar a linguagem de W. W. Rostow —, o seu **take-off**, isto é, o arranco decisivo, embora tardio, no Roteiro do Desenvolvimento planejado e autopropulsionado.

Caberia, aqui, uma breve digressão para relembrar os estágios do crescimento a que se referem as cinco etapas do desenvolvimento na conceituação polêmica, mas altamente sugestiva de Rostow: A Sociedade Tradicional. As Pré-condições para o Arranco. O Arranco. A Marcha para a Maturidade. A Era do Consumo em Massa. (In “The Stages of Economic Growth — A Non-Communist Manifesto”, 1959).

QUEM CORRER VAI FICAR ONDE ESTÁ; QUEM PARAR VAI SER ATROPELADO

“... Ninguém pode ter ilusão; o desenvolvimento não é um processo tranqüilo, calmo, onde cada um de nós vai manter a sua posição. O desenvolvimento é um processo doloroso, difícil, trabalhoso, onde cada um de nós vai ter as suas posições sociais mudadas, porque o mundo à nossa volta está mudando. **Quem correr vai ficar onde está; quem parar vai ser atropelado.** Essa é a noção clara do desenvolvimento; não existe outra; nós temos que produzir os desequilíbrios e temos de superar êsses desequilíbrios, porque nesta superação dos desequilíbrios é que iremos encontrando as nossas próprias saídas para a construção da sociedade que desejamos. Uma sociedade em que a

expansão econômica seja simultânea à melhor distribuição de renda, à participação de cada vez maiores contingentes de brasileiros no aumento do patrimônio comum, ou seja, do Produto Nacional." (Antônio Delfim Netto, Ministro da Fazenda — in "O Globo", Panorama Econômico — 12 a 19-3-71).

Cumpre, no entanto, advertir, de acôrdo com os ensinamentos de Sua Santidade Paulo VI, que "...o desenvolvimento não se reduz a um simples crescimento econômico. Para ser autêntico deve ser integral, quer dizer, promover todos os homens e o Homem todo. Não aceitamos que o econômico se separe do humano". Aliás, nenhum outro documento contemporâneo logrou dimensionar, com maior profundidade e clareza, os problemas do desenvolvimento, do que a Encíclica "Populorum Progressio", segundo a qual "...o Desenvolvimento integral do Homem é o ponto de partida para o desenvolvimento solidário da Humanidade..." Sendo o nôvo nome da Paz, é, ainda, o desenvolvimento o único caminho viável para o mundo democrático. "As aspirações do homem do nosso tempo — isto é, conhecer, realizar e possuir mais para ser mais — somente através do desenvolvimento lograrão ser atingidas" — acentua o Sumo Pontífice em sua incomparável Mensagem.

META-SÍNTESE E OBJETIVOS BÁSICOS

A propósito, a chamada "meta-síntese" resultante dos planejamentos efetuados a partir de 1964 pretende incorporar, traduzir e adaptar ao meio brasileiro as doutrinas da "Populorum Progressio". Os economistas do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral tentaram defini-la como "...aceleração do desenvolvimento sem prejuízo do indispensável contrôlo da inflação e a serviço da valorização do homem brasileiro. Desenvolvimento, portanto, como fator do progresso social..."

Posteriormente, no contexto das "Metas e Bases para a Ação do Governo" (Documento divulgado em setembro de 1970), o **objetivo-síntese** foi definido com clareza pelo Presidente da República: "... I — Ingresso do Brasil no mundo desenvolvido, até o final do século. Construir-se-á, no País, uma sociedade efetivamente desenvolvida, democrática e soberana, assegurando-se, assim, a viabilidade econômica, social e política do Brasil como grande potência". "II — Criação de condições para o funcionamento de um setor público moderno e eficiente, revertendo-se a tendência, observada antes de 1964, para a deterioração dos serviços..."

Esclarece o citado Documento ("Metas e Bases"):

"... Na década de 70, essa tarefa global deverá consubstanciar-se num Projeto Nacional de Desenvolvimento, de que o povo não pode ser mero espectador e, sim, o protagonista principal, com vistas à realização de um plano de ação nacional para "coordenar, integrar, catalizar nossos esforços." Pressupõe êsse projeto a capacidade para a tomada de grandes decisões com o fim de selecionar, estrategicamente, os setores e projetos de maior prioridade para garantir o poder de competição do País no cenário internacional e sua determinação de integrar-se na comunidade dos Estados desenvolvidos, dentro de seus condicionamentos sócio-políticos. É, outrossim, fundamental a concentração, nas áreas de alta significação, dos **fatores básicos do Desenvolvimento, representados pela mão-de-obra, o capital, os recursos naturais, o progresso tecnológico.** Com o objetivo de construir, no Brasil, a sociedade desenvolvida, o projeto nacional considera três perspectivas: a perspectiva de médio prazo, mediante programa operativo para o período 1970/1973, dentro do presente mandato presidencial; a perspectiva da década, para o cumprimento de um decênio (1970/80) de real desenvolvimento; e a perspectiva de uma geração, até o ano 2000, para a construção do Brasil plenamente desenvolvido..." "... o projeto nacional, como tarefa de uma geração de brasileiros, será executado por etapas, dentro do sistema de Planos Nacionais de Desenvolvimento instituído pelos Atos Complementares n.ºs 43 e 76/69..." "... Realização dos seguintes **Objetivos Básicos**, pelos quais se incrementará o processo de desenvolvimento, imprimindo-se-lhe auto-sustentação e preservando-se o seu sentido integrado: **Crescimento Econômico:** taxa crescente, que alcance no mínimo 7 a 9% ao ano no período e evolua para 10%. A efetivação dessa meta colocará o Brasil entre os países de mais rápido crescimento do mundo, nos últimos tempos. **Expansão do Emprego:** Taxa crescente, elevando-se da recente média de 2,8% a 2,9% ao ano para a ordem de 3,3% na altura de 1973. Isso tornará possível reduzir, progressivamente, o índice de desemprego estrutural existente em segmentos da atividade urbana e rural e significará, ainda, a necessidade de criação, ao início, de aproximadamente 880 mil empregos adicionais, por ano, com tendência a elevar-se para 1.000.000 de novos empregos, no final do período. **Progresso Social:** participação ampla da classe média e dos trabalhadores nos resultados do desenvolvimento; democratização de oportunidades; ausência de privilégios. **Inflação:** taxa decrescente, até a relativa estabilidade de

preços, significando ritmo de inflação inferior a 10% ao ano, ainda no mandato do atual Governo. **Balanco de Pagamentos:** política racional, atendendo aos requisitos da estratégia de desenvolvimento. **Correção Gradual de Desequilíbrios Regionais e Setoriais.** **Continuação das Reformas Econômicas, Sociais e Políticas;** **Reforma Educacional** (inclusive a Reforma Universitária e das instituições de pesquisas). **Reforma Agrária.** **Nova etapa da Reforma Administrativa.** **Reforma do Sistema de Pessoal.** **Reorganização Industrial.** **Transformação da estrutura econômico-social do Nordeste.** **Estabilidade Política.** **Integração e Segurança Nacional”.**

Consultando os diagnósticos do comportamento das realidades brasileiras e as projeções das “Metas e Bases para a ação do Governo” (Documento-Síntese de 1970), verifica-se que elas se traduzem numa escalada de acontecimentos dramáticos, cuja avaliação escapa, todavia, ao âmbito destas sumárias considerações.

Detenhamo-nos, por conseguinte, no panorama da **Administração para o Desenvolvimento**, que, de resto, vem sendo exaustivamente interpretada numa quantidade respeitável de pesquisas, análises, relatórios e depoimentos de autoridades e das mais variadas fontes de estudos especializados, tanto na órbita governamental como no âmbito das Universidades e das grandes empresas.

ESSENCIALIDADE DA PROFISSIONALIZAÇÃO: MISSÃO DOS ADMINISTRADORES PROFISSIONAIS

O que de imediato se destaca pelo impacto de sua essencialidade e dimensões multifuncionais é a missão desempenhada pelos administradores profissionais no contexto da Administração para o Desenvolvimento, nas atuais circunstâncias de modernização e expansão incoercível do País.

A profissionalização intensiva e generalizada se evidencia como o fator condicionante do sucesso da estratégia governamental que se desenrola, ao mesmo tempo, em dois planos indissolúvelmente entrelaçados e convergentes, no roteiro dos grandes objetivos nacionais: 1) **o fortalecimento do setor privado** através da modernização da empresa nacional; e 2) **a dinamização do setor público**, cuja eficiência se pretende aumentar mediante a progressiva execução das providências táticas consubstanciadas na Reforma Administrativa, em termos de racionalização, operacionalidade e redução de custos.

A Administração para o Desenvolvimento avulta, por conseguinte, como o desafio máximo dos Governos, nas três órbitas da Federação e das empresas bem organizadas.

A participação do administrador profissional em todas as suas fases de elaboração, e, sobretudo, na longa trajetória de sua execução, é condição decisiva da aplicabilidade e adequação às exigências das áreas geográficas e dos setores a que se destinam, em função dos cronogramas de execução nos prazos preestabelecidos, e, finalmente, da aplicação das técnicas de auditoria, mensuração estatística dos custos — em suma, a fase concomitante ou posterior da avaliação do desempenho e controle dos resultados.

A ausência ou omissão do administrador profissional, em qualquer das fases da Administração para o Desenvolvimento, tem o significado inapelável e fulminante do fracasso e inadimplimento dos mais sofisticados planos elaborados. Quando, porventura, postos em execução sem a cooperação do administrador profissional, toda a programação se diluirá numa maciça dissipação de recursos escassos e concorrentes, sofrendo, de quando em quando, retardamentos, intermediações encarecedoras e periódicos colapsos.

É natural que assim seja, porque um dos traços primordiais do administrador profissional devidamente atualizado no domínio das informações teóricas e das técnicas do seu "métier" é a permanente obsessão no sentido de aumentar, pela racionalização do trabalho, os coeficientes de produtividade nos vários segmentos de sua atuação profissionalizada: direção-geral, chefia executiva, assessoramento, consulta, informática funcionalizada e relações humanas bem conduzidas — para citar, apenas alguns daqueles segmentos. Uma sólida formação teórica oriunda de currículo adequadamente estruturado e flexível qualifica e capacita o Administrador Profissional para o desempenho das funções que é chamado a exercer e das quais dependem, muitas vezes, a sobrevivência, produtividade e liquidez das empresas onde trabalha.

Se assim ocorre nos domínios empresariais privados, ainda mais imperativa se torna a presença do administrador profissional na imensa e poliédrica rede de órgãos, instituições e empresas do Estado, que é, em todos os meridianos e paralelos do planeta, o grande empresário, o maior empregador e o consumidor máximo de mão-de-obra, de informações e da produção, tanto numa economia socialista, como na complexidade das economias de mercado.

Nas atuais condições do Brasil, depois do advento do Decreto-lei nº 200, de 1967, estima-se que o Sistema Administrativo da Federação — União, Estados e Municípios — poderia gradualmente absorver um número superior a 50.000 administradores de alto nível profissional para utilização imprescindível numa imensa variedade de órgãos, serviços, autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista, organizações bancárias, e assim por diante, que integram o mencionado sistema. Basta mencionar um recente levantamento preliminar que estima em cerca de 35.000 o número de cargos em comissão e funções gratificadas do serviço público civil cujo provimento deveria ser **drástica, urgente e totalmente** efetuado na base do “sistema do mérito”, previamente comprovada a categoria da profissionalização especializada e qualificação universitária dos atuais e/ou futuros ocupantes.

Não vacilamos em afirmar que, sem a cooperação dos administradores profissionalizados em nível universitário — “managers”, técnicos, analistas ou simples assessores —, a recém-iniciada Reforma Administrativa do Decreto-lei nº 200/67 — ora ensaiando os primeiros passos no rumo de sua implantação progressiva — transformar-se-á numa simples declaração de intenções, relegada ao porão de uma mitologia imprescrutável. Um festival de fórmulas inócuas.

Vivemos, de fato, a hora da Administração para o Desenvolvimento e do administrador profissional, cujas perspectivas se ampliam na exata medida da contínua expansão das atividades do Estado, e paralelamente aos avanços das ciências sociais e das conquistas da tecnologia, que tem na profissionalização a sua mais decisiva expressão.

São perspectivas de ampliação das suas responsabilidades funcionais, melhores índices de formação e aprimoramento técnico e maior prestígio, acarretando, como não podia deixar de ser, uma retribuição financeira condigna.

Ou o Estado promoverá, de imediato, a entrega ao administrador profissional dos postos de comando, assessoramento, consulta e execução da Administração para o Desenvolvimento — para que estão especificamente qualificados não somente pelas aptidões, mas, sobretudo, por uma adequada formação universitária através de currículos integrados de nível efetivamente científico —, ou a atuação do Sistema Administrativo da União se diluirá na estagnação, nos desperdícios e na ineficiência, sofrendo freqüentes colapsos, e, o que é pior,

desmoralizando-se perante a opinião pública, objeto do anedotário popular.

Todavia, são inaceitáveis os pontos de vista, de parcelas do empresariado que esperam da Administração para o Desenvolvimento mágicas ou milagres de produtividade e lucros excessivos a curto prazo.

O administrador profissional não deve ser encarado como um "robot", um autômato, uma peça na engrenagem do processo produtivo. Como escreveu o Prof. John Pfiffner, da Universidade do Sul da Califórnia: "... em essência o que pedimos é que ele se torne um agente da Mudança Social, em lugar de passivo observador que senta em seu lugar e pontifica dogmas relativos às vantagens da integração, da unidade de comando, do alcance de contrôle, do fluxo do trabalho e demais princípios da boa administração." (Como tornar operacionais as Ciências Sociais. Que aconteceu ao POSDCORB? — in "Public Administration Review", September, 1962).

Administradores, analistas, técnicos ou assessôres, os profissionais da Administração para o Desenvolvimento deverão suplementar seus conhecimentos especializados com a compreensão e a capacidade de manejo proporcionada pelas Ciências Sociais. A qualificação universitária e o treinamento permanente são as exigências fundamentais da moderna profissionalização: as motivações básicas que impulsionam os administradores profissionais não devem ser aquelas estereotipadas nos axiomas de uma psicologia de egoísmo e autopromoção, o "animus lucii" exclusivo, sem quaisquer conotações de solidariedade social. Afigura-se-nos, ao contrário, que a motivação fundamental encontra-se na obsessão de bem servir à Pátria, no aprimoramento perene e na "Consideração do Grupo" a que pertença, do que decorre o seu bom conceito e a satisfação de sentir-se realizado.

O melhor instrumento de acesso dos **Administradores Profissionais** e segredo de sua eficiência, na escalada para o êxito da Administração para o Desenvolvimento, consiste na integração Governo-Universidade-Empresa, que poderá assegurar a obtenção daquelas mencionadas exigências de educação permanente e treinamento especializado, visando aprimorar a capacidade realizadora dos homens e das instituições participantes do processo desenvolvimentista, abrindo-lhes vastos horizontes e melhores perspectivas de sucesso.

A posse de insígnias acadêmicas não basta: os diplomas desacompanhados dos conhecimentos atualizados, qualifica-

ção profissional e senso de responsabilidade social são apenas ornamentos dispendiosos. Se, contudo, possuírem os atributos que caracterizam a personalidade dos **administradores autênticos**, nenhuma tarefa lhes parecerá difícil, inviável. Poderiam, inclusive, raciocinar sempre como os Homens de Ação, úteis à sua terra e à sua gente, para os quais "o difícil faz-se imediatamente; o impossível demora um pouco mais..."

NOTAS

Nota I — O Ministro João Paulo dos Reis Velloso, numa pesquisa da maior importância relativa à modernização da empresa nacional, enfatizou três aspectos básicos: modernização da estrutura de capital, modernização tecnológica (cujo grande instrumento é o Fundo de Modernização e Reorganização Industrial do BNDE) e a **introdução de métodos modernos de gerência e controle — a modernização do "management"**. A este respeito, esclareceu aquele eminente economista e administrador profissional:

"... O primeiro problema começa exatamente na batalha do empresário consigo mesmo, no intuito de praticar o que se poderia denominar **profissionalização da administração das empresas**. O empresário, deixando de ser o centralizador, onipotente e onisciente, de decisões importantes ou irrelevantes, irá concentrar-se nas tarefas inerentes à função empresarial — a tomada de decisões maiores e a supervisão do controle —, a fim de que se institucionalizem adequadamente as funções executivas... São pontos básicos de uma adequada institucionalização das funções executivas:

1) **A profissionalização da administração das empresas**, a ser tornada gradualmente possível pela disseminação, no País, com qualidade satisfatória, a nível de graduação e pós-graduação, dos cursos de Administração, Engenharia, Economia, Contabilidade etc.

2) A criação de "controladorias" junto à direção das empresas, não para fins legais ou contábeis, mas para efeito da avaliação de resultados e racionalização integrada dos diferentes departamentos. Tais sistemas de avaliação e controle, que, com a atividade de planejamento, devem constituir o próprio cérebro da empresa, têm como pressuposto a montagem de unidades de controle de custos, e, nas organizações mais complexas, de "sistemas de informação para a gestão" (management information systems).

3) A reciclagem constante de executivos, que, periodicamente, devem retornar à universidade, para cursos especializados ou programas de pós-graduação. Sem isso, a direção das empresas tende a defasar-se administrativa e tecnologicamente.

4) O equilíbrio, no processo de tomada de decisões e de racionalização da empresa, entre a utilização de regras simples e práticas, já tradicionais ("ponto de nivelamento", gráficos de Gantt, índices econômicos e financeiros), e a de técnicas quantitativas modernas, como a análise de sistemas, modelos de simulação, programação linear, PERT, PPBS etc. Tais técnicas modernas ou são realmente assimiladas ou apenas complicam a administração da empresa.

(Artigo in "Guanabara Industrial", Ano VIII, nº 90, Janeiro 1971:

"Empresas de Tamanho Médio Devem Ter Condições para se Transformar em Grandes. A Empresa Nacional deve ser preparada para grandes empreendimentos.")

Nota II — A Lei nº 5.645, de 12 de dezembro de 1970, estabelece as diretrizes para a classificação de cargos do serviço civil da União. Esse diploma legal dispõe que os cargos serão classificados como de provimento em comissão e de provimento efetivo. Os de provimento em comissão serão: a) de direção superior; e b) de assessoramento superior.

Os de provimento efetivo enquadram-se, basicamente, nos seguintes agrupamentos:

- pesquisa científica e tecnológica;
- diplomacia;
- magistério;
- polícia federal;
- tributação, arrecadação e fiscalização;
- artesanato;
- serviços auxiliares;
- outras atividades de nível superior; e
- outras atividades de nível médio.

A Lei nº 5.645/70 disciplina toda a nova sistemática de classificação de cargos, dando ênfase especial ao sistema de mérito, determinando a obrigatoriedade do treinamento e da capacitação, procurando os meios de fortalecimento do servidor civil, a fim de torná-lo **profissional** do serviço público. Ela transfere ao Poder Executivo a competência de dinamizar o sistema, através da gradual regulamentação dos seus princípios adaptando-os à realidade brasileira.

A tendência para a crescente profissionalização do Serviço Público brasileiro é irreversível.

Nota III — Profissão e Ocupação Técnica — “O que caracteriza a profissão é a aplicação de certa parcela do saber humano, por pessoas que a isto se habilitaram, de modo a lhes poder ser reconhecido o privilégio dessa aplicação. Por isto mesmo, ao privilégio, que lhes é dado, acompanha a plena responsabilidade pela aplicação desse conhecimento no interesse da humanidade. É de praxe exigir-se juramento para o exercício profissional. A profissão é, com efeito, um **munus** público, a ser praticado não apenas como ciência, mas com consciência e implica sempre em responsabilidade científica e moral.

O profissional é a autoridade em sua prática profissional a serviço da humanidade, não estando subordinado senão à sua consciência e à consciência dos seus colegas — os únicos que poderão julgar dos seus erros ou de suas faltas.

Distingue-se, assim, fundamentalmente, o exercício profissional do exercício de atividades técnicas, as quais podem requerer perícia e conhecimentos, mas não idêntica responsabilidade, já por constituírem simples tarefas a serem executadas, segundo planos ou ordens, já por se tratar de atividades que não afetam fundamentalmente o homem e a sua segurança.

Serão ocupações, algumas altamente técnicas, a exigir destreza e habilitação, mas sem maior sentido ético. Poderão requerer certificados de habilitação, mas não graus acadêmicos ou juramento profissional, não importando o seu exercício em privilégio.” (Declaração de voto do Cons^o Anísio Teixeira in “Administração em Nível Superior” de Pedro Guimarães Pinto, trabalho editado pelo Ministério da Educação e Cultura em 1969.)

Nota IV — A criação da carreira de Técnico de Administração em 1940, composta de 150 cargos, no Quadro do DASP, foi um acontecimento histórico do ponto de vista do advento da Administração para o Desenvolvimento e da profissionalização como fator condicionante do êxito. Foi o começo de uma legítima escalada, prenunciando, no cenário da Administração Pública, o aparecimento dos economistas, dos sociólogos, dos estatísticos, dos psicólogos, dos assessores de relações públicas e de inúmeras outras profissões decisivas. Justifica-se, portanto, esta Nota sumária, condensando tópicos da memorável Exposição de Motivos nº 2.487, de 30-12-39, do Decreto-lei nº 2.136, de 12-4-40, da Lei nº 4.769, de 9-9-65, e do Decreto nº 61.934, de 22-12-67 — êstes dois últimos diplomas legais posteriores à Revolução de 1964.

“9. Torna-se imperativa, destarte, em obediência ao princípio fundamental da formação de carreiras, a criação de carreira de **Técnico de Administração**, a fim de que, do exercício das atribuições específicas cometidas ao DASP, se incumba um corpo de **profissionais especializados** e não ocupantes de cargos de outras carreiras, de profissão diversa.

10. É, ainda, de se considerar que a importância e a responsabilidade das funções de que se trata exigem, para o seu eficiente exercício e para o recrutamento de elementos capazes, não só a adaptação e o afeiçoamento do funcionário às tarefas que integram a respectiva profissão, como também níveis de remuneração compensadores.

11. Aliás, a experiência vem demonstrando — com a realização de provas de habilitação para extranumerários do DASP —, a eficiência, para o serviço, da seleção orientada pelo critério de **especialização de funções**.

12. Na classificação dos funcionários públicos civis, há uma distinção de origem, que os agrupa em 2 categorias, de ordem geral: os que se incumbem das tarefas propriamente **administrativas**, e os que se incumbem das tarefas de execução. Os primeiros, conforme acentua Wilmerding, são os que “*assist the political officers of government in the formulation of policy*” e os últimos os que “*merely carry out orders, accumulate facts, or engage in special research*”.

13. Ora, as carreiras integrantes dos quadros da administração se incluem, em sua quase totalidade, na 2ª categoria citada. Necessário, pois, a criação da carreira de Técnico de Administração a que se cometerão as atribuições capitais da 1ª categoria, as quais, ainda segundo Wilmerding, são, principalmente, “*by definition, to supplement the work of the political heads of government*”.

Posteriormente, o Decreto-lei nº 2.136, de 12 de abril de 1940, criou, no DASP, a Carreira de Técnico de Administração, composta de 150 cargos, cujo provimento, nos termos do art. 3º do aludido Decreto-lei, “*far-se-á por concurso de provas*”, além da apresentação de tese que o candidato defenderá oralmente.

A Lei nº 4.769, de 9 de setembro de 1965, sancionada pelo Presidente Castello Branco, no 1º Governo da Revolução, dispõe sobre o exercício da **profissão de Técnico de Administração**, e dá outras providências.

“Art. 2º A atividade profissional de Técnico de Administração será exercida, como profissão liberal ou não, mediante:

a) pareceres, relatórios, planos, projetos, arbitragens, laudos, assessoria em geral, chefia intermediária, direção superior;

b) pesquisas, estudos, análise, interpretação, planejamento, implantação, coordenação, e controle dos trabalhos nos campos da administração e seleção de pessoal, organização e métodos, orçamentos, administração de material, administração financeira, relações públicas, administração mercadológica, administração de produção, relações industriais, bem como outros campos em que esses se desdobrem ou aos quais sejam conexos.

Art. 3º O exercício da **profissão** de Técnico de Administração é privativo:

a) dos bacharéis em Administração Pública ou de Empresas diplomados no Brasil, em cursos regulares de ensino superior, oficial, oficializado ou reconhecido, cujo currículo seja fixado pelo Conselho Federal de Educação, nos termos da Lei nº 4.024, de 20-12-61;

b) dos diplomados no Exterior, em cursos regulares de Administração, após a revalidação do Diploma no Ministério da Educação e Cultura, bem como dos diplomados, até à fixação do referido currículo, por cursos de bacharelado em Administração, devidamente reconhecidos;

c) dos que, embora não diplomados nos termos das alíneas anteriores, ou diplomados em outros cursos superiores e de ensino médio, contem cinco anos, ou mais, de atividades próprias do campo profissional de Técnico de Administração, definido no artigo 2º

Parágrafo único — A aplicação deste artigo não prejudicará a situação dos que, até a data da publicação desta Lei, ocupem o cargo de Técnico de Administração, os quais gozarão de todos os direitos e prerrogativas estabelecidos neste diploma legal.

Art 4º Na administração pública, autárquica, é obrigatória, a partir da vigência desta Lei, a apresentação de Diploma de Bacharel em Administração, para o provimento e exercício dos cargos técnicos de administração, ressalvados os direitos dos atuais ocupantes de cargos de Técnico de Administração."

Pelo artigo 1º da Lei nº 4.769, de 9-9-65, o Grupo da Confederação Nacional das Profissões Liberais, constante do Quadro de Atividades e Profissões, anexo à Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, é acrescido da **categoria profissional** de Técnico de Administração.

O Decreto nº 61.934, de 22-12-67, regulamentou o exercício da profissão de técnico e dispôs sobre a constituição do Conselho Federal de Técnicos de Administração, de acordo com a Lei nº 4.769, de 9-9-65.

O TRINÔMIO DO DESENVOLVIMENTO

Nota V — "O desenvolvimento não pode ser definido apenas em termos de PIB, exportação e crescimento industrial. O desenvolvimento é um processo, um fenômeno de cultura, orientado segundo a venerável trilogia grega: Sophia, Paidéia e Politéia. O que quer dizer: sabedoria ou equilíbrio e racionalidade da psique; educação, no sentido mais largo da palavra, como amadurecimento espiritual que as forças da tradição impõem sobre as energias vibrantes da juventude; e Ciência do Estadista, a Política, como a arte de planejar, fundar e administrar a cidade-Estado. (É com agradável surpresa que descubro haver um economista, o Senhor Mário Henrique Simonsen, chegado às mesmas conclusões, partindo de um ponto de vista totalmente diverso.

Mário Simonsen fala no tripé: "poupança — educação — racionalidade econômica e administrativa"). Esse trinômio implica ser o desenvolvimento um processo de conscientização promovido pela educação individual e coletiva, tendo seu resultado comprovado pela perspectiva de um bom governo. A realização consciente do problema é a etapa inicial, o primeiro elo de uma cadeia de causas e efeitos. O desenvolvimento material é o resultado lógico, não a causa da decisão e do esforço humano — noção que seria de uma simplicidade acadiana não fôsse ela tão freqüentemente ignorada por alguns dos mais ilustres porta-vozes do desenvolvimentismo".

(J. O. Meira Penna — "Correio Braziliense" de 16-7-71.)

Nota IV — "... Um Instrumento como o computador, uma máquina de pensar cuja unidade de tempo se mede em bilionésimos de segundo; com uma memória cujas dimensões podemos fixar segundo a nossa vontade, e que não se cansa; uma máquina de calcular que se comporta com o mesmo à vontade em um espaço de três dimensões, como é o nosso, ou em um espaço em qualquer número de dimensões (o que foge à nossa capacidade de percepção e apreensão), e cuja estrutura lhe permite fazer, em um número imenso de alternativas, uma seleção ao acaso, a esmo, suprimindo, assim, por uma espécie de intuição, a deficiência de informação que caracteriza a formulação de inúmeros problemas — enfim, um instrumento sem o qual já não se pode imaginar a sociedade contemporânea, não poderia deixar de ter aplicação nesse campo."

(Henrique E. Mindlin — in "Jornal do Brasil" de 7-7-71.)

Classificação de Cargos: Instrumento de Racionalização e Humanização do Trabalho

ENNOR DE ALMEIDA CARNEIRO

Professor Titular de Administração de Pessoal
da Faculdade de Ciências Administrativas
da SUAM — Guanabara

“... dignificar o exercício da função pública, delinear em termos precisos a idéia de profissionalização do servidor e prover a Administração de pessoal realmente capacitado para o desempenho de suas tarefas” (E. M. nº 168, de 22-10-70, que encaminhou anteprojeto da Lei nº 5.645, de 10-12-1970).

A Classificação dos Cargos do Serviço Público Civil é uma constante da problemática administrativa brasileira. Em tôdas as tentativas para racionalizar métodos de trabalho e aprimorar a prestação de serviços, desde os ensaios mais remotos até as inovações mais recentes — afluentes da reforma de grande envergadura consubstanciada no Decreto-lei nº 200/67 —, aflora, sempre, o tema da Classificação de Cargos. É natural que assim seja porque os cargos são as verdadeiras células do organismo administrativo, que se estrutura e se desenvolve através deles e em função deles. As organizações valem pelos homens que as compõem. Repeti-lo pareceria uma verdade banal se Cabannes não nos tivesse, algures, prevenido de que o truismo é, às vezes, apenas “o longo hábito de uma idéia falsa”. O aforismo, neste caso, continuará verdadeiro, pelo menos até que a automação substitua o último bípede implume. Isto não obstante os avanços da tecnologia e a “glamurização” do computador — êsse Deus dos agnósticos —, porque a máquina pensante não existe e não será construída. Se fôsse construída, cairíamos num grotesco círculo vicioso, pois o homem se tornaria obsoleto e os andróides que o substituíssem não teriam sossêgo enquanto não inventassem, também, máquinas capazes de pensar por êle. Apesar dessa evidência, a excitação mecanicista já é sesquicentenária, já que os idólatras do instru-

mento estão tentando fazer a máquina pensar desde 1820, quando Babbage inventou um "calculador" portentoso que se encontra, hoje, no Museu de Ciências de Londres, definido com humor, por Magnus Pike, como "uma bela máquina, infalível mas inútil". De qualquer forma, é preciso ter paciência com os fabricantes de máquinas e os seus exageros inócuos, pois o único perigo verdadeiro é a subversão dos valôres, ou como se expressa o prof. Höffner: "a apostasia da ordem moral". Por enquanto, o computador mais sofisticado limita-se a cumprir, com exemplar disciplina, o vertiginoso papel de processar dados a velocidades insólitas.

A automação, por outro lado, apesar de prodigiosas façanhas, não alijou o homem nem sequer do trabalho manual. A divisão do trabalho far-se-á, ainda, entre os homens, e esse panorama não tem aparência de modificações propínquas. Observou-o, recentemente, com muita propriedade, Elwood Bufo:

"In spite of the great advance in computer and automation technology, manual labor at various levels is predominant today. This situation will be in effect for a long time; therefore we should expect the design of jobs and of the methods used will continue to be emphasized in production management".¹

Esta breve divagação é para poder insistir no lugar-comum de que o fator essencial, fundamental, primeiro e último, causa, fim e instrumento de qualquer tentativa destinada a tornar produtivo o trabalho é o homem. O homem e aquilo que ele faz, como faz e por que faz. Em suma: o homem e o cargo. Assim será, pelo menos enquanto o homem puder ser definido como "aquele que é capaz de tomar decisões", até mesmo a decisão de fabricar máquinas capazes de fabricar outras máquinas. Não há, por isso mesmo, nenhum meio de racionalizar os serviços civis — corrigir os seus vícios de concepção e deformações de funcionamento; converter organismos reconhecidamente obsoletos, parasitários ou estanques em entidades modernas, sadias e integradas sem o preliminar reconhecimento de que o homem, não obstante as suas notórias imperfeições, é o elemento essencial do sistema, o único imprescindível, pois permeia toda a estrutura, imprimindo-lhe conteúdo, energia vital e significado. Compreendida a relevância do componente humano das organizações, só então será possível retracejar os esquemas de comu-

1. Elwood Bufo — "Production Management", John Wiley & Sons — International Edition; NY, 1969.

nicação e controle, redefinir competência e delegar autoridade, construindo sistemas inteiriços, assim entendidos os conjuntos cujas partes — embora autônomas, responsáveis, independentes — se engrenam sem fricção na marcha para um objetivo comum. Mas o fenômeno de formação do conjunto, a partir das partes que o compõem ou, vice-versa, da atomização do trabalho global em seus elementos constitutivos, tem de ser compreendido através da noção de que as organizações só atingem níveis desejáveis de estabilidade quando são hierarquicamente ordenadas. Mas, por outro lado, é indispensável atentar para a relatividade das concepções de “parte” e “todo” como expressões de subconjunto e conjunto. Eis como a questão é focalizada pela atilada percepção de Arthur Koestler:

“Uma “parte”, como geralmente usamos a palavra, significa algo fragmentário e incompleto, que não teria nenhuma existência por si mesma. Por outro lado, um “todo” é considerado algo completo em si mesmo, que dispensa qualquer explicação adicional. Mas “todos” e “partes”, nesse sentido absoluto, simplesmente não existem em lugar nenhum, no domínio dos organismos vivos ou das organizações sociais. O que encontramos são estruturas intermediárias, em diversos níveis e numa ordem ascendente de complexidade: “subtodos” que revelam, de acordo com a maneira pela qual os observamos, algumas das características comumente atribuídas aos “todos” e algumas das características comumente atribuídas às partes.”²

Nessa ordem de idéias é que sobrelevam para o administrador os estudos de classificação de cargos, porque a consideração do homem no trabalho tem de abranger o duplo aspecto do indivíduo, em seus valores universais, e do trabalhador ocupante de cargo, responsável pelo desempenho de tarefas específicas. Neste contexto, a organização do trabalho vê o homem refletido nas peculiaridades da função que exerce. O tipo e a complexidade das tarefas; a aptidão, a instrução e a habilidade necessárias para executá-los; o grau e teor da responsabilidade que acompanha a incumbência, são todos elementos integrantes de um complexo — o cargo —, que, por sua vez, é parte de um conjunto, este também parte de outro, e este de outro mais, em sucessivas ordens de grandeza. Tudo aquilo que se realiza dentro de uma organização, sejam quais forem os procedimentos tecnológicos e o instrumental utilizado, é pro-

2. Arthur Koestler: “O Fantasma da Máquina”, Zahar Editôres Rio, 1969.

duto do trabalho humano. Organizar serviços, em qualquer circunstância e para qualquer fim, é, em última instância, organizar o trabalho. E organizar o trabalho significa, nada mais, nada menos, concebê-lo e distribuí-lo. Conceber o trabalho é planejar — decidir o que terá de ser feito e como deverá ser feito. Distribuir o trabalho é dividi-lo em função dos recursos humanos disponíveis, consideradas as diferenças individuais. A conjugação dos requisitos das funções com as peculiaridades da individualidade humana é que irá configurar aquêle clássico “conjunto de deveres e responsabilidades cometíveis a uma pessoa” — unidade conceitual do trabalho organizado. Todavia, para que determinados deveres e responsabilidades possam constituir atribuição normal de um só indivíduo, é preciso haver um mínimo de congruência entre cada um dêsses deveres e as responsabilidades concomitantes. É a coesão dêsses componentes que dá ao cargo fisionomia unitária, embora êle seja apenas peça de um conjunto maior. O conjunto maior é o somatório dos cargos existentes; é a globalidade do trabalho realizado.

Com êstes pressupostos, é intuitivo que a entidade conceitual a que denominamos **cargo** — exprimido com êsse vocábulo um composto de “situações de trabalho” — só poderá ser identificada e objetivada se as múltiplas variáveis que integram a supradita situação de trabalho forem objeto de estudo completo, realizado com rigor metodológico.

Assim, a concepção que assemelha os cargos às células de um organismo pressupõe a necessidade de identificá-los com clareza, defini-los com precisão e marcar-lhes os contornos com nitidez, de modo a permitir uma visualização instantânea do seu conteúdo ocupacional.

Daí a preocupação de dispensar-lhes tratamento taxionômico, descrevendo-os, comparando-os, classificando-os. Vê-se, portanto, que o processo classificatório não se resume no esforço burocrático aparente, pois envolve o conhecimento dos princípios que informam a pesquisa científica e pressupõe o domínio das técnicas de levantamento, análise e medição dos fenômenos observados. Eis por que, ao cogitar da reorganização dos serviços públicos, que, obviamente, compreende a racionalização dos métodos de trabalho, é impossível abstrair a noção de **classificação de cargos**. Em outras palavras: se, por um lado, o cargo é a unidade fundamental do trabalho e, por outro lado, a reorganização dos serviços só pode ser compreendida como racionalização do trabalho, é manifestamente impos-

sível conceber uma reforma administrativa sem classificação de cargos. É, por conseguinte, um artifício de valor duvidoso separar em compartimentos estanques atividades que se entrelaçam e se complementam, como acontece com a classificação de cargos e os processos organizatórios. Houve já quem pretendesse vincular a metodologia de classificação de cargos exclusivamente às disciplinas especializadas de O&M, cancelando-a do rol das atividades setoriais de administração de pessoal. Essa posição foi sustentada em brilhante monografia — na verdade um trabalhoso exercício de retórica, porque na prática da administração as coisas se passam de modo diferente. Está claro, entretanto, que quando é necessário reformar em profundidade, as técnicas de análise e classificação, que constituem ferramentas insubstituíveis de trabalho na área de administração de pessoal, passam a funcionar, também, como instrumental do organizador.

Essa é a situação do serviço público civil: quando a máquina administrativa apresenta o síndrome dos emperramentos continuados, vias de acesso obstruídas, desempenho inferior aos padrões e custo elevado, resta apenas o remédio, impiedoso, da cirurgia mutiladora. Nada poderá justificar a sobrevivência dessas entidades teratológicas que surgem para satisfazer interesses pessoais momentâneos e depois se perpetuam pela inércia, contaminando as partes sadias do organismo. O fenômeno é, certamente, comum na patologia das instituições, mas nem por isso justifica tratamento menos severo. Conseqüentemente, novos órgãos ou novas relações entre os órgãos mantidos terão de ser estabelecidos a fim de dar continuidade ao trabalho. A nova estrutura, todavia, terá de ser moldada em bases realísticas, para que se não produzam os erros do passado condenado. Entrementes, é preciso que as reformulações sejam empreendidas com objetividade, isto é, sem esquecer que na área dos Serviços Públicos, mesmo quando prevaleçam os melhores critérios de organização, a diversificação de atividades resultante do desenvolvimento tecnológico provoca recrudescência das esquematizações administrativas, quiçá com exacerbação dos procedimentos burocráticos. Isto se explica porque o Estado tem obrigação de organizar os Serviços Públicos de modo a não deixar coisa alguma ao acaso, e a mínima satisfação dessa exigência impõe padronizações rígidas, quase sempre indesejáveis, mas raramente contornáveis. "Everywhere today the Government is a bureaucracy" — escreviam Mosher & Kingsley. Com efeito, ninguém mais admite um Serviço Público organizado sem uma estrutura hierárquica definida, onde cada cargo tenha, pre-

determinada, a sua exata inserção — “like a cog in a complex machine” — diriam os autores citados. Mas uma estrutura capaz de retratar com legitimidade as relações existentes só é possível através da análise em profundidade do trabalho que está sendo feito — de quem o faz, como, por que e em que circunstância — e da verificação, concomitante, à luz de nôvo planejamento do que deverá efetivamente fazer-se.

Tudo o que tiver de ser feito o será pelo homem ou sob sua supervisão, e é tão complexa a urdidura das relações humanas no trabalho que jamais poderá compreendê-la o administrador que não fôr também capaz de perceber a importância da **Classificação de Cargos** (usada a expressão na sua multifária conotação, abrangendo os seguintes procedimentos: levantamento de dados e caracterização da função, análise e descrição, comparações, grupamentos, especificação e avaliação). No Serviço Público Civil brasileiro essa compreensão nunca faltou. A preocupação de analisar o trabalho e classificar as funções, reunindo-as em grupamentos homogêneos, a fim de permitir a visualização dos tipos de atividades existentes e seus relacionamentos, já se delineava na Lei nº 284, de 1936, e nas primeiras medidas adotadas pelo vetusto Conselho Federal do Serviço Público Civil, elo de transição da pré-história para a história da racionalização dos serviços públicos, cujo primeiro evento é, sem dúvida nenhuma, o Decreto-lei nº 579, de 30 de julho de 1938, que criou o DASP. Por isso mesmo que a problemática da Classificação de Cargos já se evidenciava nos fastos mais primitivos da história da racionalização do Serviço Público, é de lamentar que só em 1954 tenha sido possível concluir o primeiro estudo técnico de classificação de cargos. E mais ainda de lamentar porque, de 1938 a 1954, transcorreram 16 anos, durante os quais poderia ter-se acumulado longa experiência, quem sabe?, capaz de estar produzindo, a esta altura, frutos opimos. Porque estávamos tão defasados em 1954, com relação às práticas de classificação correntes em outros países, e portanto desprovidos de qualquer experiência efetiva, o trabalho realizado pela Comissão do Plano de Classificação de Cargos, apesar do seu indiscutível mérito, não alcançou os resultados a que se propunha. Para fazer-lhe justiça, ter-se-ia de lembrar, também, que lutou contra as resistências obstinadas de uma longa tradição obscurantista em matéria de serviço público. Sem entrar em pormenores, bastaria lembrar as emendas disparatadas que distorceram o malsinado projeto na tramitação por um Congresso despreparado para compreender a importância do trabalho e a extrema urgência de que se revestia a sua implantação. A trajetória morosa, incoerente e vacilante que o

projeto sofreu na Câmara dos Deputados acabou por imprimir-lhe uma marcha de Sísifo, recaindo o problema nas mãos do Executivo para reformulação. A segunda versão, datada de 1960, foi calcada no trabalho anterior, de que assimilou alguma experiência e a prova sofrida dos percalços, beneficiando-se, até, com os saldos positivos do escarcéu de interesses que em torno da versão original se avolumou. Isso sem mencionar o escarmento da longa e inane tramitação legislativa. A tentativa não foi, talvez por isso, inteiramente baldada, pois o novo projeto mereceu, afinal, o beneplácito legislativo, que o converteu na Lei nº 3.780, de 12 de julho de 1960. Mas esse segundo projeto como o que o precedeu estavam ambos viciados pelo anacronismo: os seus parâmetros eram falsos, não tinham compatibilidade com a equação em que figuravam, pois queriam regular uma situação deteriorada, que não devia ser ratificada pelos registros da classificação, mas, pelo contrário, contestada e substituída. A prova do que afirmamos é que o Plano de Classificação de Cargos de 1960 também não sobreviveu além de uma acanhada e perplexa adolescência. Foi ab-rogado pela Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970, que traça, desde logo, as diretrizes a que deverá obedecer o substitutivo. Vê-se, portanto, que as deficiências que tornaram inexequível o novo Plano, já estavam presentes no seu antepassado. Eram imperfeições do sistema em sua globalidade. Não somente da Administração de Pessoal, mas de muitos outros aspectos, paralelos e confluente, do Serviço Público em geral. É notório, por exemplo, que o Plano de Classificação, devendo refletir uma realidade administrativa dinâmica e mutável, não poderia apresentar-se com uma roupagem rígida como a estranha vestimenta legal que lhe deram, dentro da qual jazia, apenas, matéria inerte: um plano de classificação estatelado, dependendo de interferência do Poder Legislativo para a mínima alteração. O legislador não compreendeu que os Planos de Classificação devem refletir o ritmo das transformações que ocorrem no conteúdo e no relacionamento das funções e que fora dessa premissa nada há o que justifique a sua elaboração. É claro, também, que erro tão grosseiro de percepção, em matéria técnica, não poderia ser debitado às equipes especializadas que elaboraram o projeto. Continuava-se, por conseguinte, em 1960, sob a mesma conjuntura de 1954, com o Parlamento despreparado para entender que a finalidade dos planos de classificação de cargos é retratar a própria dinâmica dos cargos, e que, por conseguinte, um Plano de Classificação estático, ou de dinamismo lerdo, é uma contradição em termos. Mas também o Poder Executivo — **cuique suum** — vinha cometendo o erro grave de não per-

ceber a inviabilidade de classificar funções quando as relações entre as funções — e de certo modo a própria existência das funções — estavam dependendo de uma ação mais profunda, de envergadura maior: a reforma geral da maquinaria administrativa. Em tese, é claro que um plano de classificação de cargos, do mais caprichoso refinamento técnico, pode ser elaborado para refletir uma realidade defeituosa; mas ninguém pode lamentar, depois, o resultado infrutuoso. Na situação do Serviço Público Civil brasileiro, qualquer plano de classificação de cargos que fôsse estabelecido teria de retratar um universo de relações, de fato existentes, mas que, por não atenderem às efetivas necessidades do serviço, não deveriam existir. Quando, além de tudo, o Plano ficou sujeito a um regime inflexível de administração, que não comportava ajustamentos em ritmo adequado, era natural prever que se transformaria em bagaço no mesmo momento em que fôsse empreendida a reforma dos Serviços Públicos. A elaboração de um Plano de Classificação de Cargos é procedimento técnico complexo, minucioso, demorado e de elevado custo; só pode justificar-se quando é fora de dúvida a intenção de mantê-lo atualizado a qualquer preço. No nosso caso, um cometimento de tal envergadura não deveria ser nem mesmo objeto de cogitação enquanto não fôsse empreendida a Reforma Administrativa.

É tão correta esta assertiva que o problema volta à baila, agora, desta vez com tôda a gente convencida da necessidade cardeal de um Plano de Classificação de Cargos como corolário da Reforma Administrativa. Temos, por conseguinte, que, atacando o problema em 1952, de maneira categórica mas intempestiva; recobrando-o, em seguida, com o Plano malogrado de 1960; retoma-o o Governo hoje, transcorridos três lustros e pico, para reequacioná-lo. Voltamos, praticamente, à estaca zero. Mas a perseverança é pelo menos comprovação de que a autoridade pública conhece a magnitude do assunto e não quer descurá-lo, apesar dos contratempos. Pelo contrário, quer absorver os resultados líquidos — isto é: descontados os desastros — das frustradas experiências anteriores, em tudo que fôr compatível com uma focalização nova — quer dizer: corrigida — da problemática de classificação de cargos. Na verdade, os percalços da longa jornada que descrevemos ensinaram muita coisa útil; ensinaram principalmente isso: que as pistas escolhidas eram falsas e não podiam conduzir aos objetivos.

A Lei nº 5.645, que estabelece a filosofia do nôvo Plano e abre para êle novos caminhos, está redigida em termos que parecem fazer tábua rasa de todos os estudos que a precederam. Até o estilo de redação adotado testemunha a preocupa-

ção de inovar, de desobrigar-se do passado para escapar absolutamente dos seus erros. Reza a ementa, taxativamente: "Estabelece diretrizes para a classificação de cargos do Serviço Público Civil da União e das Autarquias Federais", e num dos últimos artigos aparece, lacônico, o epitáfio: "o atual Plano de Classificação de Cargos do Serviço Civil do Poder Executivo é considerado extinto".

Essas diretrizes, de alvissareiro realismo, parecem concebidas "to pave the way", para a elaboração do trabalho definitivo. Tudo parece indicar que os responsáveis pelo novo sistema de classificação vão encontrar a passagem desimpedida: alguns estorvos renitentes, finalmente eliminados, e as resistências mais contumazes, afinal aplacadas. Há o propósito deliberado de não permitir que os esforços empreendidos para dotar o Serviço Público de tão valioso instrumento de administração voltem a ser objeto de desfigurações como aquelas que comprometeram os ensaios anteriores.

Alguns aspectos da nova orientação precisam ser examinados e divulgados porque representam passos decisivos para a classificação de cargos e incidem, justamente, sobre os pontos de estrangulamento que até hoje tornaram êsse cometimento inexequível.

De início vale ressaltar a sua maior conquista: o reconhecimento da competência do Poder Executivo para expedir, por decreto, o novo Plano. Isso significa desvincular um procedimento técnico, de caráter eminentemente especializado, das aventuras de uma discussão processada numa área leiga — o que sujeitaria o projeto ao risco maior de inúmeras e perigosas deformações. A experiência, com efeito, tem demonstrado, a toda evidência, que os que não têm formação técnico-especializada não têm, igualmente, sensibilidade profissional para perceber que a peça sob exame constitui um complexo de partes entrosadas, que só comporta, por definição, alterações de conjunto.

Outra medida, de validade inquestionável, é a que engloba na sistemática geral de classificação os cargos do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Tribunal de Contas da União, do Distrito Federal e dos Territórios, e determina a aplicação das diretrizes supracitadas aos planos específicos que tiverem de ser elaborados para cada uma das entidades referidas. Até o presente, o Poder Executivo, ainda que lograsse elaborar o plano mais perfeito, vê-lo-ia logo desfeito sob o impacto das confrontações desfavoráveis de remuneração. É fundamental se compreenda que, embora sejam numerosas as vantagens que

um sistema de classificação de cargos proporciona, a isonomia salarial é o seu objeto direto. Assim, pois, e uma vez que os recursos orçamentários destinados à remuneração dos funcionários públicos dos três Podêres provêm da mesma fonte, não havendo interferência direta e conhecida do funcionário para o incremento da receita, não há meio de explicar, fora da prova produzida pela análise e avaliação dos cargos, por que percebem, em função aparentemente igual, salários diferentes. Vale recordar que o regime de remuneração com participação na arrecadação, a que já estiveram sujeitas algumas categorias funcionais do Executivo, embora sejam discutíveis os fundamentos desse sistema, nunca gerou maior descontentamento dos servidores não beneficiados. Isto se explica pela simples razão de que a interferência direta no incremento da receita era um pressuposto — e não importa, no caso, se verdadeiro.

Mas o legislador inteligente vai mais longe na compreensão das dificuldades que obstaculizam a elaboração dos planos de classificação no Serviço Civil brasileiro e preconiza o estabelecimento de escalas independentes de remuneração, para diferentes grupos de funções. Esta a diretriz técnica fundamental, sem a qual o nôvo Plano recairia na rigidez estéril dos anteriores, dominados por uma falsa concepção de equabilidade. A opinião técnica mais autorizada entende que a correlação entre os salários das funções só é consistente dentro de grupos de estreita homogeneidade.

Exemplificaremos com as funções de Analista de Laboratório e Analista de Sistemas. Poderiam ser os mesmos, porventura, os componentes da remuneração das duas funções — assim entendidos os fatores tomados em consideração para avaliação da função e fixação das faixas salariais respectivas. Se todavia sobrevém um aumento de remuneração, destinado a contrapesar o encarecimento geral do custo de vida, é lícito supor que ambas as funções terão majorações proporcionais. Mas, se ocorresse oscilação importante no mercado de mão-de-obra de uma dessas funções, poderia ser necessário ao Empregador rever o padrão salarial de uma delas, sem que por isso se impusesse alterar o da outra. Rompe-se, então, a relação existente? Sem dúvida, e assim deve ser. O fenômeno ocorre no campo real do mercado de trabalho. Importante, então, é que o sistema de classificação disponha de flexibilidade bastante para refletir a ocorrência.

Nos planos de classificação das Empresas modernas, a disponibilidade do mercado de trabalho é item obrigatório no

rol dos fatores de avaliação. Consideremos o exemplo da PETROBRÁS, que ilustra muito apropriadamente a questão; seja a função de Geólogo especializado em Petrologia, e imaginemos a profunda alteração do valor relativo dessa função se a PETROBRÁS deixasse de ser o único empregador nacional para esse tipo de atividade. Como se vê, os Técnicos de Administração que assessoraram o legislador estavam, desta vez, atentos, também, para essa peculiaridade da mais moderna tecnologia de classificação.

Aqui, porém, outra peça importante do novo roteiro: a filosofia da descentralização, tônica da Reforma Administrativa de que o Plano de Classificação será o complemento necessário. Embora permanecendo com o Órgão Central do Sistema de Pessoal a competência para expedir instruções e coordenar a execução, a elaboração do Plano de Classificação será efetivada independentemente, em cada Ministério ou Autarquia, por aqueles que possam ter, na exata medida, o conhecimento das funções a classificar. Está claro que a descentralização não elimina; torna, pelo contrário, mais necessária a presença atuante do DASP, que terá de prestar assistência técnica continuada aos Órgãos de execução e zelar pela identidade dos procedimentos que forem adotados de Análise e Avaliação. O Órgão Central do Sistema de Pessoal deve estar atento, contudo, para não recair no absurdo das uniformidades espúrias que tanto contribuíram para tornar inautênticos os esquemas anteriores.

Há, portanto, todos os motivos para acreditar que o Serviço Público Civil ingressou na trilha certa, que finalmente proporcionará o advento de um Plano de Classificação de Cargos com as características comuns às boas peças do gênero: descentralização executiva, uniformidade de orientação, flexibilidade para o ajustamento à evolução tecnológica, congruência com os processos organizatórios e a reforma administrativa, e dignificação do exercício da função pública. A perspectiva é sobremaneira auspiciosa porque as diretrizes agora estabelecidas revelam a determinação de corrigir todos os erros de concepção que, por qualquer modo, contribuíram para retardar o andamento dos projetos anteriores, e põe em evidência o propósito de sobrestar as interferências, de toda sorte, que os tornaram impraticáveis.

Há, todavia, um aspecto da Classificação de Cargos que não recebeu, nunca, a atenção que merece, quer no projeto abordado, de 1954, no Plano frustrado da Lei nº 3.780/60, ou mesmo nas Diretrizes, recém-prescritas. Referimo-nos à **ava-**

liação dos cargos, usada a expressão em sua conotação específica, para significar a fase do processo geral de classificação que se ocupa em comparar funções, presumivelmente já classificadas, a fim de fixar-lhes o valor relativo. É possível que o legislador atual não tenha considerado importante incluir no texto da lei qualquer referência explícita à questão. Mas a Exposição de Motivos que encaminha e justifica o anteprojeto elaborado pela Comissão da Reforma Administrativa do Pessoal Civil também não indica qualquer preocupação com o problema, que, sem embargo, nos parece da maior importância. *

Receamos que em torno do assunto persistam algumas incorreções conceituais muito comuns, que, se não forem a tempo esclarecidas, poderão comprometer, mais uma vez, o empreendimento. Por isso, julgamos importante trazer essa matéria à colação para que seja objeto de exame por parte daqueles que houverem de assumir a responsabilidade direta de elaboração do novo Plano. É nossa opinião que os projetos anteriores se ressentiram do inadequado tratamento dispensado à avaliação das funções. Temos discutido esse problema em várias oportunidades, no magistério, em artigos e livros. Para não nos tornarmos cansativos, faremos aqui, apenas uma sinopse, convidando os leitores porventura interessados a compulsar o livro "Avaliação de Funções",³ recentemente editado, onde o assunto é minuciosamente discutido e no qual figura alentada indicação bibliográfica.

De início devemos considerar a "classificação de cargos" como sendo apenas um procedimento destinado a permitir a clara e pronta visualização das unidades de trabalho existentes numa organização. São unidades de trabalho, segundo uma definição clássica, "o conjunto de deveres e responsabilidades cometíveis, em tempo integral, a um indivíduo". Assim sendo, o conjunto de deveres e responsabilidades concernentes, por exemplo, à execução de determinado serviço datilográfico pode compreender duas, três, dez ou mais funções se a carga de trabalho existente não fôr compatível com a capacidade normal de um indivíduo, na jornada de trabalho usual. Essa a confi-

* **Nota da Redação** — A "Avaliação dos Cargos Públicos Federais", tema relevante para qualquer administrador profissional, tem sido preocupação básica da atual Direção-Geral do DASP, que o vem estudando com um grupo de especialistas. O articulista desconhecia o fato, como é muito natural. Isso, porém, não esgota o brilho e a força das suas considerações.

3. Ennor de Almeida Carneiro — "Avaliação de Funções — Teoria e Prática" — Editôra "Ao Livro Técnico" S/A., Rio, GB, 1970.

guração exemplar da **unidade de trabalho** a que convencionalmente chamar **cargo**.⁴ As diversas unidades de trabalho necessárias a que uma Organização possa realizar os seus objetivos diferem, uma das outras, sob numerosos aspectos, **v.g.:** qualificações necessárias ao desempenho satisfatório das tarefas (aí compreendida a instrução escolar, a experiência prática, a habilidade pessoal), condições sob as quais o trabalho se efetua (aí entendidas as condições de higiene e segurança dos locais de trabalho e os riscos eventuais), tipo de esforço que a execução das tarefas requer (abrangidos, nesse conceito, o esforço físico e o mental), natureza e grau das responsabilidades que afetam o executante (fator de grande complexidade que envolve responsabilidade por supervisão, responsabilidade pela segurança de terceiros, responsabilidade por verbas, equipamentos, informações confidenciais, contatos externos etc., etc. Este apanhado, sumariíssimo, põe logo em evidência dois caracteres indefectíveis das funções: **natureza** e **grau**. Todas as características do trabalho desempenhado comportam observações sob êsses dois ângulos. As similitudes e as dessemelhanças se apresentam sob uma ou outra facêta. Dois cargos podem ser idênticos quanto à natureza do trabalho a realizar e diferentes quanto ao grau de dificuldade das tarefas afetas a cada um; e vice-versa, podemos deparar-nos com dois cargos de conteúdo completamente diverso (eletricista e topógrafo) e, sem embargo, ambos em nível equivalente de dificuldade, ou seja, ambos exigindo o mesmo nível de formação escolar ou o mesmo tempo de experiência prática. É possível, portanto, com base nessas considerações, fazer meticoloso levantamento de todas as características das funções, bem como confrontá-las (em natureza e grau) e, à luz dessa análise, constituir grupamentos mais ou menos homogêneos. A finalidade dêsses grupamentos é permitir que aos elementos constitutivos de cada conjunto possa ser dispensado um só tratamento, eliminando-se a necessidade de considerar, isoladamente, cada função. É, portanto, claro que toda a validade do sistema repousa sobre os critérios de constituição dos grupos ou, em outras palavras, depende dos atributos de identificação que forem escolhidos. As coisas reunidas numa classe são idênticas relativamente a certos atributos. A classe é, nesse sentido, a unidade do sistema, visto que ela é **individida** (conceito que não deve ser confundido com **indivisível**). Obtida, assim, uma classificação dos cargos, está extraordinariamente facilitada a tarefa do adminis-

4. Ou função — (Não nos preocupam, nesta exposição, as sutilezas de nomenclatura).

trador, no que diz respeito aos problemas de relações humanas no trabalho. Mas o grupamento das funções em entidades homogêneas ainda não fornece ao administrador os melhores recursos para que possa implantar um regime ideal de Administração de Pessoal. Falta-lhe, ainda, o exato conhecimento da importância relativa de cada um desses grupamentos (ou classes) com relação aos demais. Falta-lhe a informação essencial para elaboração dos esquemas de remuneração. Esse ingrediente é a **Avaliação de Funções**.⁵ Esse o instrumento, através do qual sopesamos e medimos os diversos cargos em seus componentes substanciais, para conhecer o valor relativo de cada um. Como está claro que as funções idênticas, por isso reunidas numa mesma classe, têm igual valor, é óbvio que a avaliação se processa depois de identificados e classificados os cargos. Ou seja: sopesam-se as classes de cargos para efeito de atribuir-lhes valores relativos. Vejamos, agora, onde reside o equívoco conceitual a que anteriormente nos referimos. Geralmente, no Serviço Público brasileiro, quando a etapa preliminar de classificação dos cargos se considera concluída, as "classes de cargos" apresentam-se escalonadas, constituindo unidades de ordem imediatamente superior, a que se convencionou chamar Série de Classes. **Esse escalonamento é uma hierarquia que, portanto, pressupõe um processo de avaliação** — e com esta afirmativa dar-se-ia por assegurado que as funções foram avaliadas. Na realidade, entretanto, a ordenação das classes dentro de uma série pode garantir apenas um mínimo de coerência interna para esse conjunto, significando o reconhecimento da existência de diferentes graus de complexidade entre as classes que compõem a Série. Mas a simples tripartição (é o que geralmente acontece) de uma atividade em diferentes escalões de dificuldade não significa que se tenha efetivamente medido o grau dessas diferenças. Não é jogo de palavras: dividir a função de Agrimensor em Agrimensor de 1ª, 2ª e 3ª; Agrimensor I, II e III ou Agrimensor-Estagiário, Júnior e Sênior, é o reconhecimento de que as atividades dessa função se exercem em três diferentes níveis de dificuldade. Mas... **in die busillis**: qual a diferença entre esses níveis? Do ponto de vista da retribuição, parece lógico que a composição tripartida da série conduza à fixação de três níveis de remuneração; mas ela não diz a razão da proporcionalidade a estabelecer. É verdade que os Planos de Classificação elaborados no molde brasileiro usual compreendem também uma

5. Ou cargos (Teria razão Talleyrand? A palavra terá sido proporcionada ao homem "pour déguiser sa pensée"?).

Escala Geral de níveis; p. ex.: de I a XVIII. Supõe-se que êsses níveis representem tôda a gradação possível entre as classes, ou tôda a gradação passível de justificar diferentes padrões de remuneração. Pretender-se-á, igualmente, que êsses níveis representam uma avaliação. Mas estamos caindo, assim, num círculo pernicioso, pois, uma vez constituída a Escala Geral, presume-se que as diversas Classes, das diversas Séries, serão enquadradas nos diversos Escalões. Eis, portanto, que ao Agrimensor-Estagiário pode ser designado o nível III, ao Agrimensor Júnior o nível V e ao Agrimensor-Sênior o nível XII. Qual foi, porém, o processo que permitiu fixar êsses espaçamentos? (De 3 para 5 e de 5 para 12). Estamos, mais uma vez, perante a Avaliação de Funções. ⁶

Reduzindo o problema à sua expressão mais simples, teríamos de convir em que a “classificação de cargos” — **tout-court** — não constitui o instrumento adequado para estabelecer a relação de importância entre as funções. Essa tarefa deve caber à Avaliação de Funções. Mas a expressão Classificação de Cargos, como ela é usada no âmbito do Serviço Público Brasileiro, deve ser compreendida, sempre, em sua acepção genérica, designando, simultaneamente, a “classificação”, propriamente dita, das funções e sua “avaliação”. A mesma coisa ocorre na sistemática de Administração de Pessoal do Serviço Civil norte-americano. A expressão norte-americana “position classification” abrange as duas categorias tecnológicas: a **classificação** e a **avaliação das funções**. Mas é preciso deixar bastante claro que nos E.U.A. o termo “classificação” tinha, ao lado da conotação genérica, uma conotação específica. No primeiro sentido, designava um método particular de avaliação, o “Classification Method”, também conhecido pela denominação Sistema de Graus Predeterminados. No Brasil, traduzimos a denominação Classificação de Cargos, mas nem sempre nos demos conta do seu duplo significado. Nos primórdios do DASP, criado sob a inspiração de tratadistas norte-americanos, notadamente Willoughby, quando pela primeira vez a matéria era objeto de estudo sério, o modelo escolhido foi o Relatório, de 1941, da Comissão de Classificação de Cargos e Planos de Pagamento da Civil Service Assembly of the United States and Canada, suculento tratado que, sob o título “Position — Classification in the Public Service”, se transformou no livro-texto dos analistas de funções. Daí traduzimos a expressão “Classificação de Cargos”. Mas é como adverte a paronomásia célebre:

6. **Ou Cargos** — “Des milliers d'hommes se firent tuer pour des paroles qu'ils n'ont jamais comprises et le plus souvent dépourvues du sens rationnel” (Gustave Le Bon, “Aphorismes du temps présent”).

“traduttore, traditore”. Deixamos passar até certo ponto despercebido o fato de que a expressão, quando usada para designar o processo de **avaliação das funções**, pretende significar, especificamente, que a dita avaliação será feita pelo **método de distribuição das classes em graus sucessivos e predeterminados de importância**. Mas é verdade também, e este ponto é de excepcional relevância, que a Civil Service Commission, tendo desenvolvido numerosa tecnologia para análise e classificação das funções, não realizou trabalho de igual mérito, no tocante à avaliação de funções. E, assim, enquanto na indústria privada, sob o estímulo das lutas que se travavam para apropriada solução da questão salarial, aprimoravam-se os sistemas de apuração do valor relativo das funções, o Serviço Civil marcava passo, entregue a procedimentos demasiadamente subjetivos de avaliação. Com o tempo, a Civil Service Commission deu-se conta da sua desatualização e decidiu compensá-la pela descentralização dos processos de avaliação, permitindo às Secretarias de Estado que adotassem os seus próprios critérios de avaliação, com a exigência apenas de que o resultado final fôsse sempre expresso nos padrões usuais da Comissão. Era o reconhecimento de que novas formulações, oriundas da experiência das empresas, prometiam resultados mais exatos. Exemplo que vale sempre citar é o do Navy Department, que passou a avaliar funções pelo Sistema de Pontos, aderindo aos métodos quantitativos de avaliação. Essa a evolução que, ao nosso ver, o Serviço Público brasileiro está temeroso de acompanhar. Esse, no nosso entender, o ponto crucial do problema. O Serviço Público brasileiro não elaborará esquemas válidos de remuneração enquanto não dispuser de um sistema igualmente eficaz para aferição do valor relativo das funções. E não disporá nunca de um sistema apropriado de medição enquanto preferir a sistemática superada do Serviço Público norte-americano, de teor demasiadamente subjetivo. O esforço e a diligência dos especialistas, desde o advento das técnicas de avaliação, com Merril Lott e Eugene Bengé, em 1926, foi sempre dirigido no sentido de escapar à utilização das representações incongruentes da linguagem comum, substituindo-se pela simbologia — certamente também falível, porém mais confiável — das metodologias quantitativas. Atualmente, quase nenhuma empresa industrial de porte, em todo o mundo, foge à adoção dos métodos quantitativos de avaliação, que, embora também manipulem valores convencionais, podem fazê-lo em bases menos arbitrárias. (Com essa profissão de fé favorável aos métodos quantitativos de avaliação, talvez sejamos absolvidos da aspereza com que nos referimos, de início, ao excessivo zelo

“computadorizante”). O Serviço Público Federal, quando encara o assunto com a disposição de ânimo de que nos dá conta uma simples leitura da Lei nº 5.645, não vai, certamente, descurar o importante problema da Avaliação de Funções, vista a questão sob o ângulo por que focalizamos. Há dois métodos disponíveis e bastante experimentados de avaliação por processos quantitativos, ambos de sucesso comprovado: o Sistema de Pontos e o Sistema de Comparação de Fatores. A documentação disponível sobre a utilização de qualquer desses métodos nas organizações privadas e no Serviço Público de outras nações é hoje abundante. É hora, portanto, de o Serviço Público brasileiro fazer uma opção. Essa decisão nos parece de importância indisfarçável, e estamos convencidos de que nela repousa todo o sucesso possível da terceira tentativa de elaboração de um Plano de Classificação de Cargos do Serviço Público Civil.

É hoje convicção mais ou menos generalizada entre os especialistas de Administração de Salários que a Avaliação de Funções, em suas versões técnicas mais aprimoradas, já atingiu padrões que a recomendam à utilização confiante de empregados e empregadores.

Convém assinalar, todavia, que a Avaliação de Funções não é placebo, não cura todos os males e, como tal, também não elimina a eventualidade de problemas oriundos de questões salariais. A avaliação pretende fixar o valor relativo das funções para, na relação daí decorrente, fundamentar os esquemas salariais; os resultados dependem, obviamente, do acerto ou desacerto dos processos de medição adotados.

Para terminar, a clássica advertência: a Avaliação de Funções, peça fundamental de qualquer sistema de Administração de Pessoal digno desse nome, particularmente no campo da administração de salários, tem, não obstante, óbvias limitações. Mas outros instrumentos de trabalho do administrador, pacificamente aceitos, são também imperfeitos, e, não obstante, é impossível abrí-los mão deles enquanto não encontrarmos melhor alternativa. A Avaliação de Funções, com uma história de meio século, continua sendo objeto de cotidiano aprimoramento. Daí, talvez, o sêrêdo da sua vitalidade. Assim sendo, grande parte do que se afirma hoje, aqui, poderá perfeitamente ser refutado amanhã. E esperamos que assim seja porque, em comparação com os Estados Unidos e a Alemanha — para citar dois exemplos marcantes —, estamos ainda na primeira infância da avaliação de funções. A maturidade só será alcançada pelo debate construtivo e a contradição dialética.

O Direito Sumular

Ministro **JOSÉ PEREIRA LIRA**

Ex-Presidente do Tribunal de Contas da União
e atual Presidente do Instituto dos
Advogados Brasileiros — DF

O Direito Legislado tem a sua raiz no Direito Consuetudínario, como é de todos sabido, embora também se destine a paralisar, corrigir ou mesmo proibir praxes e usanças, ocasional ou definitivamente, reputadas condenáveis.

Costumeira, ou legislada nas suas múltiplas formas, a norma assume a fisionomia de Direito Aplicado, com intensidades diferenciadas, tendo por base a jurisprudência ou a lei.

Se o Direito Aplicado esteia-se na lei, surge a **vexata quaestio** de saber se **o costume jurídico** pode operar contra a lei-tema que é enfrentado, **diretamente**, pelos partidários do **Direito Livre**, e, **obliquamente**, pelos sequazes da **interpretação construtiva** (a “**Construction**”, dos anglo-saxões).

Se o Direito Aplicado, porém, firmava-se na jurisprudência, gradualiza-se a sua consistência, a depender do teor, da idade, da iteratividade da “jurisprudência **dita** assentada”, e ainda da autoridade e da hierarquia dos judicantes, da uniformidade (e frequência) das decisões, e da sua aceitação pelos doutores, no campo da doutrina, e também do assentimento da comunidade.

A **história sincera** das instituições jurídicas pode ser extraída dos “depósitos de jurisprudência”, com veracidade maior do que nos acervos de textos legislados.

Eis por que essa é “a hora e a vez” da “jurisprudência”, que está deixando de ser um armazém, um paiol, “um estoque”, desordenado, para vir, futuramente, a decantar-se na **jurisprudência científica**, a caminho da “ordenação”, segundo os princípios da “informática” — por ora, em processos de “indexação” convencional, pautada em “**palavras-chaves**”, e, amanhã, em termos de “**ordenação eletrônica**”, segundo a “informática avançada”.

OS REPOSITÓRIOS DE JURISPRUDÊNCIA

As tentativas históricas, para oferecer a juristas (professores, advogados, magistrados etc.) “repositórios” de “julgados” brasileiros — essas tentativas tiveram como ponto alto, no passado remoto, a “revista”, “O Direito”, de **J.J. do Monte**, desde a Corte Imperial (1873 a 1913), ao lado de outras publicações que resultaram efêmeras e sem a mesma aceitação nos meios jurídicos.

Diversas “revistas” marcaram época, inclusive, já no período republicano, uma delas portando um título da maior divulgação, e que resultou num rumoroso pleito judicial, em que foi parte a União Federal.

Bento de Faria, depois Ministro da Corte Suprema, fundou e dirigiu, com êxito marcante, a mui reputada “Revista de Direito”.

Edgar Costa, o magistrado insigne, que veio a ocupar com brilho invulgar uma sede curul no STF, dirigira, largo tempo, uma publicação utilíssima, intitulada “Arquivo Judiciário”, prestando serviços inestimáveis à família dos militantes do Direito.

Eduardo Espínola, também alçado às culminâncias do Poder Judiciário — com fundar uma publicação jurisprudencial —, não vislumbrara desdouro em coletar “julgados”, comentá-los e enfeixá-los num periódico especializado, que editou, em bases exemplares, como igualmente o fizera Clóvis Bevilacqua.

Astolfo Rezende manteve, com sacrifícios e galhardia inusitados, uma esplêndida “revista”, largamente citada, também especializando a jurisprudência.

Nilo Vasconcelos marcou, por época dilatada, o seu comprovado idealismo, realizando, em molde ímpar, uma “Revista de Crítica Judiciária”.

Muitas outras iniciativas, descontinuadas, embora com o paraninfo de nomes de real e reconhecida autoridade, vieram à luz da publicidade — e perpetuaram decisões de suma importância — e, de muito, servirão para que o historiador das nossas instituições sócio-jurídicas possa “levantar”, no futuro, o nascimento, a vida, as mutações e o desaparecimento de institutos que regeram de fato a tessitura político-administrativa do nosso País, mantendo esta, transformando-a ou adoecendo-a de obsolescência.

Pelo seu caráter empresarial, de que lhes adveio milagrosa continuidade, são de registrar: a “Revista Forense”, fundada por

Estevão Pinto e Mendes Pimentel e continuada, entre outros, por Carlos Medeiros Silva e Bilac Pinto, dois nomes imarcescíveis na história da jurisprudência pátria; e a "Revista dos Tribunais", dirigida por diversos, incluindo Plínio Barreto e Noé Azevedo, a constituir cimos da cordilheira.

Tôdas essas publicações tinham e têm caráter eclético, globalizando Doutrina, Legislação e Jurisprudência, para melhor servir às solicitações do mundo jurídico — a que prestaram e vêm prestando serviços incontáveis, nas Capitais judiciárias dêste imenso Brasil e, sobretudo, nas esquecidas comarcas interioranas.

Como se não propõe, aqui, a apresentação de uma "resenha" completa dos "materiais dispersos", basta referir as edições estaduais das "Revistas do Fôro", espalhadas em todo o território nacional, condensando e fixando os "julgados" dos tribunais locais; e a, já, imensa coorte dos órgãos oficiais de tribunais, de vária espécie, das Procuradorias e Serviços Jurídicos de Entes Públicos, de Ministérios, de órgãos estatais e para-estatais, onde são conservados, em letra de fôrma, fatos da maior relevância para a nossa evolução sócio-jurídica.

Merecem registradas à parte, como exemplares repositórios, entre outros, a "Revista do Tribunal Federal de Recursos", a "Revista do Serviço Público, do DASP; os "Arquivos", do Ministério da Justiça; a "Revista de Informação Legislativa", do Senado Federal; a "Revista de Jurisprudência", do Tribunal de Justiça do Estado da Guanabara; a "Revista de Direito da Procuradoria-Geral", do Estado da Guanabara; a "Jurídica", do Instituto do Açúcar e do Alcool; a publicação "Minas Forense"; a "Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo"; a "Revista de Direito Administrativo"; a "Revista Jurídica da Faculdade de Direito da Universidade do Brasil", a "Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Distrito Federal"; a "Revista do Conselho Penitenciário do Distrito Federal; a Revista de Direito da Procuradoria-Geral do Estado de Goiás"; e a "Revista do Tribunal de Justiça do Distrito Federal" — "Doutrina e Jurisprudência" — the last, but not the least".

Pela sua continuidade tradicional, ao lado de outras publicações locais, inclusive a recém-fundada "Revista OAB", do Distrito Federal, órgão da Ordem dos Advogados do Brasil, em Brasília —, figura a "Revista do Instituto dos Advogados Brasileiros" que representa um esforço hercúleo através de anos de benemerência indisputável.

Muitos outros "arquivos" de jurisprudência há pelos Estados, como para exemplificar, de memória, o "Paraná Judiciário",

"Jurisprudência e Doutrina" (Ceará), e a antiga "Revista do Fôro", do Estado da Paraíba, além de publicações de universidades várias, como a excelente "Revista da Universidade Federal de Goiás".

O caráter eclético começará a orientar-se, em poucas dessas publicações, para a **especialização jurisprudencial**, com tendência à exclusividade, desde a "Revista de Crítica Judiciária", de **Nilo Vasconcelos**; mas veio a acentuar-se, depois, sob a forma de "**indexário**", com **Agripino Veado**; e com inúmeros "repertórios" e "manuais de jurisprudência", não sendo de omitir-se o nome festejado de **Otávio Kelly**, um trabalhador infatigável e de competência a mais notória.

Contribuição não despidianda foi trazida à colação por um sem conto de magistrados, em publicando "Votos e Acórdãos" e dando "comunicação", ao meio jurídico, dos seus esforços de "Voluntários", na "Construção da Jurisprudência asentada".

A jurisprudência, contudo, se já não era um mero tecido conjuntivo, de compreensível tenuidade, não passava da densidade de tecido cartilaginoso, não se lhe atribuindo, ainda, a compacidade da resistência óssea.

Era negada, como fonte de Direito, e sem o prestígio da obrigatoriedade.

"ENFIN, MALHERBE VINT"!

A "SÚMULA" DO STF

Esse verso de Boileau — parte de um alexandrino, historicamente injusto (por isso que François de Villon fôra esquecido) — lembraria, na história jurisprudencial brasileira, a figura, a todos os títulos, pioneira, de então Ministro do Supremo Tribunal Federal **Victor Nunes Leal**.

Os nossos alunos do Curso de Especialização de Jurisprudência Civil, na Universidade de Brasília (UnB), em desincumbência de "tarefa" do nosso "Laboratório de Jurisprudência", gravaram uma recente entrevista com o "Pai da Súmula", em que ele, de viva voz, fornece o "assento de batismo" da Súmula:

"A **Súmula** foi criada há alguns anos (**nota**: 1963). E previa-se o acréscimo de novos "enunciados", cada ano ou mesmo com periodicidade menor. Com a Revolução e a modificação profunda de vários institutos

jurídicos, o Tribunal achou prudente fazer uma pausa, porque a própria existência da **Súmula** poderia ser contestada e negada pela nova legislação que se editasse.

O que se verificou, no entanto, após alguns anos, foi a consagração constitucional da competência do STF para fazer "**súmula**".

De modo que o Tribunal já retomou, com a supervisão do Ministro **Aliomar Baleeiro**, a elaboração de novos "enunciados"; e uma centena deles foi, há pouco, acrescentada à **Súmula**, sendo de esperar que o Tribunal prossiga no mesmo ritmo que vem atestando atualmente.

.....

Hoje, a partir da Reforma de 1967, por iniciativa do então Ministro da Justiça, **Carlos Medeiros Silva**, que fôra Ministro do STF, hoje, "a **Súmula** tem assento na própria Constituição que autoriza o STF a deferir "normas de Processo", perante ele.

Como a **Súmula** tem efeitos processuais, que são definidos no Regimento, essas "normas", hoje, são equiparáveis, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, às normas de Direito Processual, e são da competência privativa do STF."

UM "ACHADO" BRASILEIRO

A "**Súmula**" — invenção brasileira, diferenciada do **stare decisis** e do **restatement of the law** — deve ser reconhecida como uma "revolução", ainda não inteiramente vislumbrada pelos observadores superficiais.

Dela tratamos, cumpridamente, como do "Nôvo Regimento do Supremo Tribunal Federal" (1970), em o nosso pequeno ensaio "Manifesto Contra a Rotina".

O que, porém, é adequado sublinhar, aqui, cifra-se em que:

1º) O STF tem, agora, "**atribuições legislativas**", por força do artigo 120, parágrafo único, letra c, da Constituição, e, ainda, nos termos do artigo 1º do Regimento do STF (1970);

2º) por força da sua competência, o STF edita "enunciados", altera-os e revoga-os, os quais, editados ou alterados, passam a constituir provisões legais da República, integradas

no "direito federal", o qual é defendido por meio do recurso extraordinário, a benefício da sua unidade;

3º) o conjunto dos "enunciados" constitui a "Súmula da Jurisprudência Predominante do Supremo Tribunal Federal", de caráter obrigatório, **direto**, nos órgãos do STF, **no processo e no julgamento dos feitos** que lhe são atribuídos pela Constituição da República (art. 1.º); e, **obliquamente, ainda de caráter compulsório**, mercê do **recurso extraordinário**, quando cabível.

Não é adequado fixar, aqui, as dessemelhanças **da Súmula brasileira**, em frente ao **stare decisis** e ao **restatement of the law** de outros povos.

Nem, tampouco, o papel da jurisprudência, na área comparatista.

Não é demasia, contudo, registrar que, no Direito francês, e alhures, tornou-se clássico o livro de Henri Capitant, agora refundido por Léon Julliot de La Morandière e Alex Weill, sob o título "Les Grands Arrêts de la Jurisprudence Civile".

Seguiram-se-lhe "Os Grandes Julgados da Jurisprudência Comercial", e ainda "Os Grandes Julgados da Jurisprudência Administrativa" etc.

Justificando a iniciativa de Henri Capitant, La Morandière e Weill escreveram, na 4ª edição do livro de Capitant:

"Foi preciso, sobretudo, para seguir o ritmo rápido da evolução do nosso Direito, inserir um número bastante elevado de "julgados", **nos últimos dez anos** (o negrito é do tradutor), definindo **questões novas** ou dando uma nova orientação à solução de **problemas antigos**."

E o próprio Henri Capitant, no prefácio à 1ª edição do seu livro, então, e ainda hoje, clássico, justificou o papel da jurisprudência:

"A jurisprudência é, com efeito, embora tenha sido contestado, uma fonte de Direito como a lei, ela mesma; e essa fonte torna-se, cada vez mais, abundante, à medida que a lei envelhece.

Sem sair do seu papel de intérprete (o negrito é do tradutor), procurando, nos textos do Código, ou, na sua falta, nos princípios gerais que os dominam, os motivos dos seus julgamentos, os Tribunais criam, a pouco e pouco, **um corpo de Direito**, uma doutrina que completa, enriquece e emenda (?) (**interrogação do tradutor**) a obra legislativa.

Sem essa contribuição constante, sem êsse rejuvenescimento incessante, as leis envelheceriam e pereceriam.

Elas não escapam à decrepitude senão por êsse afluxo de sangue nôvo, por essa vegetação complementar que lhes traz essa adaptação cotidiana às necessidades do comércio jurídico.

Os juristas contemporâneos compreenderam que sua missão consistia em estudar, em criticar êsse **Direito em formação**, em deduzi-lo da massa das decisões em que êle se acha enterrado como o mineral no solo; em livrá-lo, das suas escórias; em uma palavra: **em sistematizá-lo**.

É a êles, com efeito, que incumbe essa missão de correção.

Os magistrados, absorvidos pelo julgamento dos processos que chegam sucessivamente diante dêles, deliberando sôbre espécies sempre variáveis, **não podem captar os traços gerais das regras, na elaboração das quais êles participam**, não mais que o viandante na floresta que não vê o conjunto dela (ainda a sublinha é do tradutor).

É por isso que os Mestres das nossas faculdades debruçam-se, hoje, sôbre as decisões da jurisprudência, como o sábio sôbre a matéria, para perscrutar-lhes a composição.

Mas, diferentemente do sábio, que observa as coisas do mundo exterior, o jurista trabalha sôbre uma matéria essencialmente instável e mudável, porque ela é obra da vontade dos homens.

Assim, seu papel não se limita a observar; deve criticar, na ocasião, com vistas a "reparar" (**redresser**), se possível, a interpretação que os Tribunais dão aos textos das leis.

Seja como fôr, o jurista não pode, hoje, vangloriar-se de conhecer o Direito senão se êle completa e vivifica o estudo dos textos pelo da jurisprudência."

ORIGINALIDADE DA SÚMULA

A página antológica que se vem de ler, das mais agudas e percucientes, saída da pena de Henri Capitant, fazíamos distribuí-la, cada início de curso, entre os jovens universitários

que colaboram no “seminário”, no “laboratório” e no “Cijur — Centro de Informática Jurisprudencial”.

Suas “conclusões” são em número de cinco:

- 1ª) a jurisprudência é fonte de Direito;
- 2ª) os Tribunais não devem sair do seu papel de intérprete;
- 3ª) são reconhecidos, contudo, aos Tribunais: a missão, **como juristas, de sistematizar** a massa das decisões, livrando-as das “escórias”, e a de criar **um corpo de doutrina**, para preparar “a emenda” da obra legislativa;
- 4ª) é reconhecido por Henri Capitant que **os magistrados vivem absorvidos pelos julgamentos correntes, não podendo captar os traços gerais das regras em cuja elaboração participam;**

5ª) cabe, assim, aos mestres das nossas faculdades debruçar-se sobre as decisões da jurisprudência, para perscrutar-lhes a composição, com vistas a “retificar”, quando necessário, a **interpretação** que os Tribunais dão aos textos das leis.

Essa página e essas “conclusões” (que parecem ter sido escritas — e o foram — para o Direito Universal) estão elas, para nós, em parte superadas pela criação, brasileira, da “Súmula da Jurisprudência Predominante do STF”, no Direito Pátrio, o qual soube dar **um passo a frente** na conquista da **verdade jurídica**.

É assim que a nossa **Súmula** evitou o imobilismo do **stare decisis**; pôs-se a salvo da inautenticidade das formulações privadas, manipuladas por particulares, como os discutidos **restatement of the law**, dos americanos; e, reconhecendo a jurisprudência como efetiva e real **fonte de Direito** e alçando o papel do **magistrado — intérprete**, a um grau mais elevado, de **construtor de norma** — tornou o Supremo Tribunal Federal um **co-legislador**, com atribuir, aos “enunciados” que edita, e altera (e mesmo suprime, **ex autoritate propria**) o valor de “**texto legal**”, e a eficácia de “**direito federal**”, protegendo a sua unidade nacional com o recurso extraordinário.

Essa é a originalidade da “Súmula da Jurisprudência Predominante do STF”.

FUNCIONALIDADE DA SÚMULA

O “Anexo” ao Regimento do STF (de 1963, em vigor no começo de 1964) e o Novo Regimento do STF (1970) já foram êles, por nós, examinados, em breves ensaios anteriores, para demonstrar a sua perfeita funcionalidade.

É certo, porém, que não é demais sublinhar, neste ensejo, quão feliz é a observação de La Morandièrre e Weill, no seu não menos histórico "Prefácio" a "Les Grands Arrêts de la Jurisprudence Civil", quando sugerem **dez anos** como tempo útil para rever "**o passado jurisprudencial**".

No caso brasileiro, a **Súmula** nasceu em 1963, com o "Anexo". A data de 1964 é a da "revolução legislativa".

Trata-se, pois, de jurisprudência **nova**, nascida, ou confirmada, com os novos textos. O Regimento (1970) **não arquivou** a jurisprudência **antiga**. Até mesmo definiu o elenco dos "reperitórios oficiais" (art. 95), muitos deles anosos e poeirentos. Outros, em plena atualidade, como sói acontecer com a autoridíssima **Revista Trimestral da Jurisprudência**, do STF.

O "passado jurisprudencial", remoto, interessará ao campo dos historiadores das instituições.

Para o **direito a aplicar**, via de regra, o horizonte começa em 1964.

De mais a mais, a jurisprudência é o contrário do vinho, que êsse, sim, quanto mais velho, melhor.

Portanto — a **Súmula** não faz arqueologia; obedece, talvez preferencialmente, à **regra da década**, e não fica à deriva, como no **stare decisis**, perdido o "pesquisador" na bruma do tempo e na poeira dos arquivos.

Além de lavrar campo relativamente nôvo, o "pesquisador" é conduzido pelo "sumulador", para caminhos já não polêmicos, para o terreno não mais movediço de dúvidas já solvidas, e dentro de entesouramento setorial recente.

A síntese virá, depois, com a, por agora, quimera de um **Thesaurus Jurisprudentiae**.

A "Suma" das "Súmulas", essa, segundo o conselho de Henri Capitant, caberá aos mestres das nossas universidades, com a integração nelas e nos seus "ordenadores eletrônicos", do tríptico:

Legislação — Jurisprudência — Doutrina.

Aí estão os exemplos, incentivadores, do Canadá e da Bélgica.

OS "PASSOS" DA "OPERAÇÃO SÚMULA"

Essa é matéria de um "programa" que, aliás, foi por nós traçado para a Universidade de Brasília (UnB).

Dessa "Operação Súmula", os "passos" didáticos são obviamente:

- a) Coleta
- b) Classificação
- c) Indexação Convencional (e depois Eletrônica)
- d) Ordenação (palavras-chaves)
- e) Análise — Crítica.

Reunidos os materiais, cumpridos os "passos", e após a análise crítica, **os juristas** procederão à **pré-sumulação**, com vistas ao Direito constituindo e às reformas legislativas, notadamente às codificações.

Parece prudente deixar a "Sumulação", propriamente dita, à competência exclusiva do STF, e, posteriormente, estendê-la a outros órgãos judiciários, de cúpula, para não incorrer nos desacertos em que se verificou fértil o "**restatement**", dos americanos, e de que se não puderam resguardar, antes do Código Civil, os nossos "consolidadores".

Será uma "consolidação judicial" à maneira do "Pretor romano", com autoridade, a mais plena, e com características a recordar o **Edictum Perpetuum**, de fácil reformabilidade.

LEIS QUE "VINGAM" LEIS QUE "NÃO VINGAM"

"Fazer leis", mais ou menos artificiais, não é tarefa das menos disputadas. Há sempre "aprendizes de feiticeiro".

No entanto, descobrir "a lei" dentro do cipoal dos textos semi-obseletos; "batear" as pepitas de ouro do Justo, na ganga impura das torrentes da Vida; ou, como diz Capitant, no "Pré-fácio" histórico: desenterrar do solo o mineral nobre e limpá-lo das "escórias"; essa é tarefa que conta e que se impõe, para conseguir a fundação da **jurisprudência científica**.

Há, dessarte, "os fazedores de leis" e "os descobridores da lei". Até "os aprendizes" se aventuram à primeira atividade; a segunda é privilégio dos nossos mestres.

"AS FERRAMENTAS"

Mas os nossos mestres não poderão trabalhar sem "as ferramentas", sem a "matéria-prima" acumulada, sem o "canteiro de obra", sem os "artesões especializados".

Esta última consideração saltou o nosso espírito, ao ler o art. 95 do Regimento do STF que fixou quais os "repositórios oficiais" da jurisprudência do STF, bem como ao utilizar as numerosas coletâneas preparadas por Jardel Noronha e Odaléa Martins que estão praticando a benemerência editorial de colocar ao alcance de estudiosos e estudantes, **de forma ordenada**, as lições magistrais do Pretório Excelso, nesta década jurídica, de tanta repercussão na vida do Direito Pátrio.

Essa operosa parceria editorial começou, com êxito surpreendente, "o passo inicial" da "garimpagem".

Que apareçam os "artesãos especializados" para trabalhar o ouro e o diamante dos nossos veios jurídicos, facilitando a missão dos nossos mestres na "construção" do **Direito Sumular**, que é uma criação brasileira.

O "Direito Sumular" será a meta da "década 70", a princípio, pelos processos da "informática convencional", e, ao depois, no rumo da "informática eletrônica", ou "indexação avançada".

Quem viver verá, em face do desafio fascinante, que ao Homem impõem, na hora presente, o progresso da tecnologia e as conquistas da ciência.

"Embora seja ainda difícil prever quando todos os países desenvolvidos pertencerão ao "Clube Internacional do Ombudsman", o firme crescimento do número de seus sócios nos próximos anos parece inevitável." (Hing Yong Cheng)

O Ombudsman Ganha Terreno *

CELSO BARROSO LEITE

Procurador aposentado do INPS e jornalista

CLÓVIS ZOBARAN MONTEIRO

Técnico de Administração e Advogado

INTRODUÇÃO

Decerto seria exagêro afirmar, pelo menos por enquanto, que, nos domínios do **Ombudsman** — como outrora nos de Carlos V e hoje nos do futebol — o sol nunca se põe. Mas é fora de dúvida que pouco depois de completar século e meio de discreta existência na Suécia, onde surgiu, o **Ombudsman** começou a ser adotado em outros países e até outros continentes. Sua expansão, iniciada na própria Escandinávia, que parece oferecer-lhe condições ideais, já atingiu, do outro lado do mundo, a Nova Zelândia, onde o ambiente sócio-cultural bastante se aproxima do escandinavo, tão propício à nativa instituição.

OMBUDSMAN NO BRASIL

No artigo anterior indagávamos se já teria chegado ao Brasil essa importante contribuição sueca para a Administração Pública e para a Ciência Política. O artigo já fôra entregue quando sobreveio expressiva confirmação do fato: em editorial de 14-1-71 o **Jornal do Brasil** comentou a proposição de um deputado francês no sentido da instituição do **Ombudsman** em seu país, esclarecendo que se trata de "um funcionário sueco encarregado de defender o cidadão comum contra qualquer arbitrariedade do governo".

* Este é o segundo de três artigos sobre o assunto; no primeiro expusemos a origem, conceito e razão de ser do **Ombudsman**; e, no terceiro examinaremos a viabilidade de sua instituição no Brasil.

Essas arbitrariedades, nem sempre intencionais ou sequer ostensivas, são bem mais comuns do que se imagina, como ressalta, por exemplo, Vance Packard, em seu conhecido livro "Sociedade Nua" (IBRASA, São Paulo, 1966), ao referir-se à frequência com que agentes do Poder Público, "dotados de bem-intencionado zêlo, mas de pouca compreensão, estão tomando atalhos que violam os direitos constitucionais ou as proteções legais de cada cidadão americano" (pág. 242), numa situação que, decerto, não será exclusiva de seu país.

"O pressuposto democrático de vida é o da liberdade dos cidadãos", lembra ainda o editorial, com a sensata ressalva de que já não se contesta "o direito que assiste ao Estado de planejar a vida comum, de interferir no processo econômico", o que implica "inevitável interferência na vida privada das pessoas." "O perigo, o ponto em que o Estado democrático começa a se confundir com o Estado totalitário" — assinala ainda — "é aquele em que, como Estado, assume o direito de intervir em seu benefício, em benefício do poder governamental." E acrescenta: "Aí é que entra o **Ombudsman**, que o Governo remunera para ser antigoverno, para dizer às autoridades onde se devem deter." Após evocar a expressiva circunstância de a instituição ter surgido "no modelo de democracia que é a Suécia", o editorial conclui que todos os países "precisam do seu **Ombudsman**".

A propósito do editorial, o leitor Virgílio Luís Donnici, em carta à redação, publicada em 7-2-71, informou que, tendo comparecido, como professor e representante da Faculdade de Direito Cândido Mendes, ao 4º Congresso das Nações Unidas sobre "Prevenção do Crime e Tratamento do Criminoso", realizado em Tóquio, em agosto de 1970, ali se cogitou do **Ombudsman**. O fato é significativo, pois o exame dos relatórios dos **Ombudsman** revela que eles recebem muitas queixas de presos, sobre regime carcerário e questões correlatas.

O mesmo **Jornal do Brasil** voltou pouco depois ao assunto, ao publicar, no caderno especial de 1-2-71, artigo de página inteira intitulado "**Ombudsman** — ou o homem que não leu Kafka". Embora sem trazer contribuição pessoal (um leitor chegou a escrever ao jornal indicando as fontes de toda a matéria), o artigo teve pelo menos o mérito de levar o assunto às prestigiosas páginas do "Caderno Especial", ponto alto das edições dominicais daquele jornal em mais uma confirmação de que, como admitimos, o **Ombudsman** já chegou ao Brasil.

FORMAS DE CONTRÔLE ADMINISTRATIVO

A preocupação de proteger o cidadão contra injustiças ou outras falhas da administração pública, que compreensivelmente se acentua à medida que crescem o porte e a complexidade do Estado moderno, em última análise se enquadra, como parte de um todo, na necessidade de controle inerente a qualquer estrutura administrativa. Aqui nos referimos sobretudo ao que poderíamos chamar de controle de fora para dentro, ou seja, aos mecanismos destinados a assegurar aos atingidos por erros ou deficiências do Poder Público o direito e os meios de promover a correção ou reparação deles.

JUSTIÇA COMUM OU ESPECIAL

Ninguém desconhece que o mais normal dêesses mecanismos, embora nem sempre o mais prático ou sequer satisfatório, é a Justiça, corporificada nos tribunais de vários níveis, não raro somente utilizáveis depois de esgotadas as possibilidades na própria esfera administrativa, mediante reclamação aos escalões superiores. Sabe-se que a Justiça tanto pode ser a comum, junto à qual virtualmente qualquer causa pode ser postulada, quanto a justiça especial, ou setORIZADA (trabalhista, fiscal, militar etc.), que, em geral, não exclui o direito de recorrer, ainda, à Justiça propriamente dita, ou Justiça Ordinária.

CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

No tocante à justiça especializada, interessa-nos, mais de perto, o contencioso administrativo, que, existente em vários países, quase sempre constitui adequado instrumento a serviço dos que necessitam promover a correção de erros ou injustiças da administração pública. A França é o exemplo mais expressivo dessa modalidade, já tendo sido afirmado que o Conselho de Estado, cúpula do contencioso administrativo francês, é melhor do que um **Ombudsman**.

OMBUDSMAN

Ao lado dêesses meios clássicos — justiça comum, tribunais especializados, contencioso administrativo — deve ser arrolado o **Ombudsman**, cuja instituição há mais de século e meio e recente expansão decorrem precisamente da busca de um instrumento mais eficiente ainda. Daí ser ele considerado por muitos estudiosos do Direito Administrativo como inegável passo à frente no tocante à proteção do cidadão comum contra os ex-

cessos ou desvios de uma administração pública que a evolução organizacional da sociedade humana torna cada vez mais onipotente e mais onipresente.

PAÍSES ONDE EXISTE

O levantamento dos países onde existe o **Ombudsman** ou instituição equivalente, tentado no primeiro artigo, pode aqui ser ampliado, com base também nos dados obtidos posteriormente, convindo, ao mesmo tempo, desdobrar êsses países em três grupos, com alguns dêles figurando em mais de um grupo.

OMBUDSMAN PRÔPRIAMENTE

No primeiro devem ficar os países que têm o **Ombudsman** propriamente dito, com sua própria denominação sueca: Suécia, Noruega, Dinamarca, Finlândia e Nova Zelândia (onde o "Comissário Parlamentar" tem a designação também oficial de **Ombudsman**).

MAIS DE UM

A seguir vêm os países onde existem mais de um **Ombudsman**, como é o caso da Noruega e da Finlândia, com um para assuntos civis e outro para assuntos militares, e da própria Suécia, que, tendo começado com um único, evoluiu para dois e hoje tem três, como veremos mais adiante. A divisão de atribuições entre o **Ombudsman** militar e o civil é mais ou menos óbvia, embora, por exemplo, questões como a da convocação para o serviço militar, que afeta diretamente a população civil, sejam de competência do último.

Na Suécia, o **Ombudsman** propriamente dito, ou **Justitieombudsman**, foi instituído em 1809, tendo o desdobramento ocorrido em 1915, com a criação do **Militieombudsman**. Mas as atividades dêste se reduziram muito depois da Segunda Grande Guerra, enquanto que as daquele continuaram crescendo, em ritmo cada vez mais acentuado.

Daí a nova reforma, de 1967, que entrou em vigor em 1968: os dois órgãos voltaram a formar um único, mas a cargo de três **ombudsman**, todos sob a mesma denominação primitiva, **Justitieombudsman**, e com uma equipe comum de assistentes. O exercício das funções se distribui entre êles de acôrdo com a matéria de que se trate, segundo esquema estabelecido em 1969. Um tem a seu cargo questões referentes ao bem-estar social: previdência social, assistência social, assistência à infância, habilitação, alcoolismo, prisões etc. Outro cuida do sis-

tema judiciário, aí incluídos os promotores e a polícia, bem como dos assuntos militares. Cabem ao último as queixas referentes a quaisquer repartições civis não compreendidas na jurisdição do primeiro. Dois adjuntos substituem os **Ombudsman** durante suas férias, viagens de inspeção ou outros impedimentos.

INSTITUIÇÕES SEMELHANTES

Sabemos que existem instituições equivalentes ou análogas ao **Ombudsman**, pelo menos na República Federal da Alemanha (apenas uma espécie de **Ombudsman** para assuntos militares), Canadá (Províncias de Alberta e Nova Brunswick), Estados Unidos da América (Estado do Havaí), Filipinas, Guiana (em moldes britânicos), Inglaterra (o Comissário Parlamentar para a Administração), Israel (uma espécie de Inspetor-Geral de Finanças, com ampla autoridade de auditoria, inclusive administrativa), Iugoslávia, Japão, Polônia e Rússia.

A título de exemplo, e com base sobretudo na já citada e excelente monografia do Prof. Walter Gellhorn (**Ombudsman e Outros — Protetores do Cidadão em Nove Países**), focalizaremos a seguir os quatro últimos países da relação acima.

A Iugoslávia filia-se ao sistema russo de uma procuradoria encarregada de zelar pelo fiel cumprimento das leis, o que, pelo menos teoricamente, envolve a proteção do cidadão contra falhas da administração pública. Mas não o segue à risca, pois essa função se distribui por vários órgãos administrativos, judiciais (inclusive uma Corte Constitucional) e legislativos. Em verdade, porém, as queixas dos cidadãos são feitas sobretudo ao próprio Presidente Tito e ao Vice-Presidente da República — dupla que o Prof. Gellhorn denomina “Casas de Fôrça” da administração nacional, esclarecendo que se trata dos “mais poderosos recebedores de queixas” do país. Ambos mantêm equipes especiais para cuidar das queixas recebidas, assim atuando cada um deles como virtual **Ombudsman**. Aqui parece oportuno lembrar que o nosso Presidente Café Filho, quando ainda Deputado Federal e depois Vice-Presidente da República, durante alguns anos concedeu audiências públicas regulares, ouvindo diretamente as queixas e os pedidos das numerosas pessoas, em geral de condições humildes, que o procuravam.

O Japão, segundo o mesmo autor, transforma-se rapidamente, depois da Segunda Grande Guerra, de um povo paciente e pouco afeito a discutir com o Poder Público em uma nação de queixosos e reclamantes. Para fazer face à transformação, instituiu mecanismos formais e informais de controle da

administração pública, tendo à frente uma Repartição de Fiscalização Administrativa, subordinada à Agência de Direção Administrativa. Nessa repartição e na das Liberdades Cívicas, o Japão utiliza o concurso de voluntários, o que pode ser considerado **sui generis**. Gellhorn salienta que os esforços japoneses, no tocante à apreciação de queixas individuais contra a administração pública, dizem respeito a uma população bastante numerosa — o que os recomenda à atenção dos países populosos interessados em adotar mecanismos semelhantes; e, observando que o Japão tem estimulado de maneira significativa a atenção a queixas informais dos cidadãos, conclui: "Seu trabalho, nesse sentido, pode constituir um passo à frente no esforço para humanizar a administração pública sem afetar sua eficiência."

A Polónia, como a Iugoslávia e os demais países da órbita russa, tem na Procuradoria o órgão mais próximo do **Ombudsman**, mas também ali essa maior proximidade é antes teórica do que prática. São arrolados cinco outros mecanismos poloneses de proteção dos direitos dos cidadãos, vindo antes da Procuradoria o Código de Processo Administrativo e o direito de reclamar junto às autoridades superiores, e em seguida a ela a imprensa e o rádio, a Câmara Suprema de Controle e o Partido Comunista. No tópico referente ao Código, Gellhorn se refere a contenciosos especializados, entre os quais um de previdência social. O direito de queixa às autoridades é exercitado junto a setores próprios dos órgãos públicos. A imprensa, o rádio e a televisão dedicam especial atenção às reclamações contra a administração pública em geral, convindo lembrar a propósito que nos países socialistas quase tudo é administração pública. A Câmara Suprema de Controle tem certa semelhança com nossos Tribunais de Contas. E o Partido Comunista também recebe queixas, analisa-as com isenção, pelo menos teórica, e, quando as considera procedentes, lhes dá andamento.

Na Rússia, o equivalente, por assim dizer, do **Ombudsman** é a Procuradoria, órgão do governo central, mas com ramificações regionais e locais, que, de certo modo, talvez possa ser comparada à nossa Justiça Federal. A Procuradoria é anterior à era soviética (Pedro, "O Grande", criou, em 1722, o cargo de Procurador-Geral, fazendo de seu ocupante um representante tão direto que devia ser considerado o "Olho do Czar" — a exemplo dos "Olhos do Rei", de Ciro, da Pérsia, outro Grande), e seu titular pode ser comparado ao **Ombudsman**. Um e outro não só recebem queixas de cidadãos mas podem tomar a ini-

ciativa no tocante à correção de possíveis erros administrativos; ambos podem recomendar alterações legislativas ou regulamentares, mas as respectivas atribuições não dão poderes a qualquer deles para agir diretamente, revendo decisões ou determinando providências; tanto a um quanto ao outro cabe investigar casos de detenção alegadamente indevida; e ambos têm em seu próprio conceito e poder de persuasão os principais fatores de sua capacidade de atuar. Importante diferença, por outro lado, está no fato de que, pelo menos até recentemente, o empenho da Procuradoria russa pela fiel observância das leis, regulamentos e atos de menor hierarquia tinha em mente menos o interesse dos cidadãos do que a manutenção da autoridade e a consolidação do regime. Hoje, porém, mais de um observador aponta salutar evolução no rumo contrário, e o próprio Gellhorn, após salientar o esforço oficial de combate aos excessos e outras falhas da administração pública, comenta: "Quando literalmente centenas de milhares de queixas de cidadãos são objeto de atenção profissional, não raro conduzindo a medidas corretivas nos mais remotos pontos de um vasto país, não se pode deixar de tomar conhecimento do empenho soviético de justiça."

ADOÇÃO EM OUTROS PAÍSES

A crescente expansão da idéia do **Ombudsman**, sobretudo a partir dos esforços do Prof. Stephan Hurwitz para sua criação em 1953 na Dinamarca, onde até hoje ocupa o cargo (quem assinala esse marco é Roy V. Peel, no prefácio do número especial, que preparou, dos **Anais** da Academia Norte-Americana de Ciência Política e Social, sobre "**O Ombudsman**" ou **defensor do Cidadão: uma Instituição Moderna**" — maio de 1968), decerto não terminou ainda, tendendo ao contrário a acentuar-se.

O editorial do **Jornal do Brasil** mencionado no início deste artigo nos dá notícia de que se cogita de sua adoção na França, e o fato é significativo por existir ali um bem estruturado e eficiente contencioso administrativo.

Nos Estados Unidos, além do projeto do Deputado H. S. Reuss de criação de um **Ombudsman** nacional, e sem falar no Havaí, onde a instituição já funciona, o "Christian Science Monitor", noticiando, em 17-1-67, a apresentação de projeto no mesmo sentido no Estado de Massachusetts, informava que projetos análogos já haviam sido apresentados nos seguintes Estados: Califórnia, Connecticut, Illinois, Nova Iorque e Rhode Island.

No decorrer de nossas pesquisas encontramos referências à possibilidade da instituição do **Ombudsman** em futuro próximo pelo menos nos seguintes países: República Federal da Alemanha (**Ombudsman** civil, pois já existe o militar), Austrália, Cingapura, Índia, Tanganica. E Hing Yong Cheng, de Cingapura, em seu trabalho "O surgimento e a expansão da instituição do **Ombudsman**", incluindo no mencionado número especial dos **Anais** da Academia Norte-Americana de Ciência Política e Social, faz, no tocante a um imaginário "Clube Internacional do **Ombudsman**", a previsão com que abrimos este artigo.

ASPECTOS GERAIS

CARACTERÍSTICA ESSENCIAL

Cogitando agora mais especificamente do **Ombudsman** apenas, isto é, sem falar nas instituições equivalentes ou análogas, procuramos examinar suas principais características, definidas na legislação pertinente ou apontadas em trabalhos doutrinários; e tanto quanto possível nos concentraremos antes em traços comuns e aspectos gerais do que em peculiaridades nacionais.

Vimos que se trata de um servidor de alto nível, encarregado, de, normalmente em nome do Poder Legislativo, zelar pelo bom funcionamento da administração pública, sobretudo mediante investigação de queixas individuais; e essa própria conceituação já indica alguma de suas características: delegado ou representante do Legislativo, crítico e supervisor da administração pública, apreciador e julgador de queixas individuais.

Acima de todas estas, e constituindo característica essencial imprescindível ao êxito da função, vem a independência com que o **Ombudsman** tem de atuar, e que diz respeito ao próprio Poder em nome do qual ele exerce suas atribuições, além de implicar absoluta isenção política.

COMPETÊNCIA

As atribuições do **Ombudsman** propriamente dito se referem à administração pública em geral, embora na Nova Zelândia (como na Inglaterra) a legislação pertinente relacione expressamente as repartições compreendidas em sua jurisdição. Pelo menos na Suécia, os poderes do **Ombudsman** não atingem as decisões do Gabinete de Ministros, mas se aplicam aos atos de cada Ministro isoladamente, quando ele os pratica na condição de autoridade máxima de sua Pasta.

Quando o país possui um **Ombudsman** civil e outro militar, desde logo temos aí importante delimitação de áreas de competência; e no caso especial da Suécia, embora teoricamente as responsabilidades caibam em conjunto aos três existentes, vimos que, na prática, cada um deles tem áreas específicas de atuação.

Outro ponto a assinalar aqui é que, enquanto que na Suécia e na Finlândia sua jurisdição se estende ao Poder Judiciário, com as cautelas necessárias para evitar conflitos de competência e outros atritos, na Dinamarca, Noruega e Nova Zelândia isso não acontece.

PODÊRES

A rigor, o **Ombudsman** não tem podêres, mas apenas atribuições, e certos direitos a elas inerentes, como os de solicitar informações e requisitar documentos às repartições compreendidas em sua jurisdição, fiscalizá-las e assim por diante. Nos casos concretos, mesmo depois de apreciada a queixa, feitas as investigações necessárias e apurada sua eventual procedência, não lhe cabe rever decisões ou tomar diretamente qualquer medida corretiva.

Sua autoridade é sobretudo moral. Quando conclui no sentido de que realmente existe injustiça a reparar ou outro erro a corrigir, limita-se a transmitir essa conclusão à repartição de que se tratar, criticando implícita ou expressamente o ato que deu origem à reclamação ou mesmo censurando a repartição.

No máximo sugere ou recomenda alguma providência, podendo chegar, sempre em caráter opinativo e suasório, a propor a revisão do ato ou a indenização dos prejuízos acaso acarretados ao queixoso. Na Nova Zelândia, por exemplo, seus podêres são tão limitados que ele é considerado um "courageado sem canhões".

Repetindo e resumindo: o **Ombudsman** não tem ação coercitiva, atuando na base da autoridade moral, da capacidade de se impor pelo acerto de suas conclusões e pelo equilíbrio de suas atitudes. Trata-se de poder desarmado, mas que dessa própria circunstância pode extrair considerável força.

QUALIFICAÇÕES

Delegado do Parlamento, o **Ombudsman** é eleito por este, devendo a escolha recair em pessoa de qualificações compatíveis com a natureza especialíssima da função, que exige, além de sólidos conhecimentos jurídicos, seguro domínio da admi-

nistração pública em geral, probidade a tóda prova, equilíbrio e personalidade, sensibilidade social, genuíno interesse humano e assim por diante.

Os dois requisitos básicos são, por conseguinte, competência e experiência, sobretudo em questões jurídicas, e absoluta integridade moral. Normalmente têm sido escolhidos para o cargo magistrados ou juristas de nomeada, e na Suécia só recentemente os professores de Direito foram admitidos como possíveis candidatos ao cargo, antes reservado exclusivamente a um magistrado. Na Noruega, o **Ombudsman** civil deve ter as mesmas qualificações dos membros do órgão máximo do Poder Judiciário (o equivalente do nosso Supremo Tribunal Federal).

Em verdade, aqui se aplica, com maior rigor ainda do que na grande maioria dos casos, a regra geral de que no exercício de qualquer função o fator capital são as qualificações de quem a exerce, assim entendidos tanto o valor profissional quanto os atributos individuais. Gellhorn é enfático a respeito:

"Nenhuma luz misticamente dourada brilha sobre cada ato dos **Ombudsman**, procuradores e outros críticos. A mera existência de seus cargos pouco significa. Os homens que os ocupam é que contam. Quem quer que tenha a responsabilidade de cuidar das queixas dos cidadãos deve estar à altura de um posto da maior importância, pois, sem sombra de dúvida, o encargo de combater imperfeições administrativas não se desempenha por si mesmo." (pág. 438)

PORTE DA EQUIPE

Embora a atuação direta, pessoal, seja da essência da idéia do **Ombudsman**, ele naturalmente necessita de colaboração, tanto técnica quanto administrativa. Por outro lado, na medida em que não souber moderar-se na utilização de colaboradores, que em geral ele próprio admite e dispensa, surgirá o risco de se criar mais uma repartição para ser controlada; ou, pior ainda, não tardaria a ser necessário outro **Ombudsman** para controlar o primeiro, como já foi jocosamente lembrado.

Vejamos um exemplo: o Prof. Henry J. Abraham, nos já mencionados **Anais** da ANCPs, informa com entusiasmo que o Dr. Stephan Hurwitz, o conceituado **Ombudsman** dinamarquês, apenas contava, no fim de 1967, com o concurso de sete advogados e cinco funcionários administrativos. Era, ressalta Abraham, bem o contrário da Lei de Parkinson. Além disso,

são uma tônica, na literatura universal sobre esses defensores dos cidadãos, as referências à sua sobriedade no tocante à utilização de pessoal.

ASPECTOS ESPECIAIS

"TRIBUNUS PLEBIS"

Mais de um estudioso tem apontado certa analogia entre o **Ombudsman** e o **Tribunus Plebis** da antiga Roma, encarregado de garantir à plebe certa proteção contra o poder dos patrícios e sobretudo contra os abusos desse poder, como assinala John Clarke Adams, também no número especial dos **Anais** da ANCPS ("Busca do **Ombudsman** na área do Mediterrâneo").

Por menos exato que o paralelo possa ser, não deixa de aumentar a importância de nosso personagem esse parentesco com uma figura simpática de uma fase relevante e bastante recuada da história do mundo. Ao mesmo tempo, faz bem ao nosso orgulho de latinos poder assim reivindicar a iniciativa, há tantos séculos, de uma idéia que hoje vem tendo larga aceitação.

Outro aspecto simpático do **Ombudsman** a reforçar a posição dos que propugnam por sua difusão cada vez maior é que ele, pelo menos em sua forma pura, viceja em países que, sem dúvida, figurariam numa lista dos "dez mais" democráticos do mundo.

Na opinião meio irônica, mas nem por isso improcedente, de um estudioso do assunto, pode bem acontecer que, adotado num país sem qualificações para essa lista, o **Ombudsman** se revele eficaz fator de democratização — o que constituiria subproduto altamente desejável.

PREVIDÊNCIA SOCIAL

Talvez por força de nosso longo passado previdenciário, um total de quase 60 anos, várias vezes tivemos, no decorrer de nossas pesquisas para o preparo destes artigos, a sensação de certas correlações entre o **Ombudsman** e a previdência social. Com o andamento das pesquisas encontramos fundamentos concretos para essas impressões.

Por exemplo: no relatório do **Ombudsman** da Nova Zelândia referente ao exercício encerrado em 31 de março de 1969, a grande maioria das queixas recebidas, consideradas dignas de atenção e apuradas dizem respeito à previdência social, ou, mais precisamente, à seguridade social; e a mesma predomi-

nância se verifica nas cifras acumuladas referentes ao período de outubro de 1962 (início das atividades do **Ombudsman**) a março de 1969, cabendo acrescentar que também diz respeito à previdência social a grande maioria das queixas julgadas improcedentes. Outro tanto se verifica no relatório do **Ombudsman** inglês (o Comissário Parlamentar para a Administração) referente a 1968. Mais um exemplo: dos três **Ombudsman** com que agora conta a Suécia, um deles se ocupa, sobretudo, de questões ligadas à previdência social.

Por curiosa coincidência, depois de preparada a versão inicial deste artigo, que já incluía o presente tópico, lemos em "O Cruzeiro", de 24-2-71, a carta aberta em que a grande escritora Raquel de Queiroz propõe expressamente ao Ministro do Trabalho e Previdência Social que ele "assuma o encargo de **Ombudsman**" dos aposentados do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS).

MANEIRA DE ATUAR

QUEIXAS DIRETAS

Já sabemos que a função principal do **Ombudsman** consiste em apurar a procedência ou não de queixas recebidas diretamente de pessoas que de alguma maneira se sintam prejudicadas por órgãos da administração pública.

Não existe qualquer forma especial para essas queixas que, em geral, são apresentadas em carta comum, quando não oralmente, ao próprio **Ombudsman** ou a alguém de sua equipe. As queixas orais normalmente são escritas em seu gabinete e ali mesmo assinadas pelos queixosos. Em geral, a queixa deve ser apresentada dentro de um ano, mas o **Ombudsman** pode cuidar de uma queixa já prescrita e, nesses casos, é como se ele estivesse agindo por sua própria iniciativa, o que também lhe é lícito. Na Nova Zelândia (e pelo menos na Inglaterra também), as queixas devem ser apresentadas por intermédio de um membro do Parlamento, não havendo, assim, queixas diretas.

INICIATIVA PRÓPRIA

O **Ombudsman** também pode investigar questões de que toma conhecimento por outro meio que não as reclamações diretas dos interessados. Nessa hipótese, a fonte mais comum é o noticiário jornalístico e radiofônico.

A este respeito torna-se oportuno lembrar que, na Polônia, os jornais e estações de rádio funcionam eles próprios co-

mo virtual **Ombudsman**, mantendo colunas ou programas destinados especialmente a reclamações de leitores e ouvintes, que o próprio jornal ou emissora investiga e apura, divulgando em seguida o resultado. Em Los Angeles, Estados Unidos, existe mesmo uma estação de televisão que se apresenta aos telespectadores como o seu **Ombudsman**; a informação é do Prof. Ake Sandler, nos **Anais** da ANCPs.

ANDAMENTO

Depois de submetida a uma triagem inicial, que desde logo elimina a grande maioria delas (por flagrante improcedência, objeto fora de jurisdição etc), cada queixa é registrada e submetida ao **Ombudsman**, para decisão preliminar quanto à sua aceitação ou rejeição.

Uma vez aceita a queixa, êle entra em contato com a repartição ou servidor de que se trate e solicita informações ou documentos, assim se iniciando o andamento do caso.

Obtidos os elementos solicitados e quaisquer outros (inclusive depoimentos das partes ou de testemunhas, quando necessário perante a Justiça), o **Ombudsman** estuda o caso e chega a uma conclusão que, quando favorável ao queixoso, é comunicada à repartição com cópia para êle, e vice-versa.

FISCALIZAÇÃO

Além de poder solicitar informações e documentos, o **Ombudsman** está autorizado por lei a visitar qualquer repartição pública abrangida em sua jurisdição, seja para inspeções de caráter genérico, seja para a apuração de fatos ligados a algum caso específico. O poder de assim fiscalizar a administração pública inclui, naturalmente, o direito de acesso a qualquer documento, arquivo ou registro, salvo em casos especiais.

CRÍTICAS, CENSURAS E RECOMENDAÇÕES

As conclusões a que chega o **Ombudsman** com relação a queixas investigadas, casos apurados por sua própria iniciativa, fatos verificados por ocasião de visitas de inspeção, e assim por diante, são transmitidas às repartições interessadas sob a forma de críticas, censuras ou recomendações.

Em qualquer hipótese, seus pronunciamentos não têm cunho coercitivo, mas sobretudo efeito moral — de resto mais forte do que poderia parecer. Não raro suas manifestações, em vez de se limitarem aos casos concretos que as motivaram, co-

gitam de medidas de caráter geral: alterações de normas, simplificação de rotinas, abrandamento de critérios etc.

As críticas do **Ombudsman** são, em geral, recebidas como forma de colaboração, por serem já tradicionais sua isenção e a segurança de seu conhecimento da mecânica administrativa. Outro tanto se pode afirmar com respeito às suas censuras que, em verdade, não passam de críticas mais fortes.

As recomendações, como o termo indica, normalmente consistem na proposição de medidas corretivas ou reparadoras, sempre, repita-se, sem caráter compulsório; e vimos acima que algumas recomendações transcendem o caso concreto, cogitando de providências de alcance geral.

RELATÓRIOS ANUAIS

Além das comunicações referentes a cada caso, o **Ombudsman** apresenta ao Parlamento um relatório que constitui valioso elemento de orientação e de jurisprudência administrativa, principalmente para as repartições públicas, às quais é distribuído, impresso pelo Parlamento. Além disso, o relatório é enviado à imprensa, diretamente ou por intermédio da agência de notícias do Governo, e vendido ao público nas livrarias, sendo grande a procura.

Além da síntese das atividades, com dados estatísticos e outros demonstrativos, ressaltando-se as medidas de maior porte e as recomendações de ordem geral, o relatório costuma trazer um resumo dos casos mais importantes de que se cuidou no período, com as conclusões respectivas.

O relatório conjunto do hoje tríplice **Ombudsman** sueco inclui, desde 1969 (relatório referente a 1968), um sumário em inglês que, publicado também em separado, se destina a atender ao crescente interesse que sua matéria desperta no exterior.

RESULTADOS

ACATAMENTO

A análise dos resultados das atividades do **Ombudsman** através de seus relatórios anuais, de outras publicações oficiais e da restante documentação de que se dispõe sugere desde logo, pelo menos nos cinco países onde a instituição assim se denomina (o que pode ser interpretado como índice de características comuns ou muito próximas), que a ausência do poder de compelir não tem afetado a eficiência de sua atuação. Ao contrário, o que se nota, e de maneira bastante nítida,

é o acatamento amplo e, ao que tudo indica, sem ressentimentos, não só das recomendações mas também das críticas e até censuras do **Ombudsman**.

Sem dúvida concorre para isso seu generalizado prestígio junto à esclarecida opinião pública desses países, o que o coloca, perante a administração, em cômoda e sólida posição. Mas o fator decisivo está na circunstância, que os estudiosos do assunto atiladamente apontam, de que assim como protege o cidadão contra injustiças e outros erros administrativos, o **Ombudsman**, pela força mesma de sua autoridade que todos reconhecem, põe as repartições e seus servidores a coberto de críticas injustas, de acusações infundadas e da indiscriminada má-vontade para com o serviço público que é uma constante, a bem dizer, universal.

Decerto não é este o momento de procurar saber em que medida tem razão de ser essa atitude meio instintiva e, portanto, nem sempre racional, que talvez se prenda, em última análise, àqueles recalques que a existência supertribal acarreta, segundo Desmond Morris em seu excelente livro "O Zoológico Humano". Todavia, parece fora de dúvida que essa proteção dupla ao cidadão, à Administração Pública e seus agentes dá ao **Ombudsman** uma autoridade moral que supre, com vantagens, o poder coercitivo que o legislador, com inteligência, preferiu deixar de assegurar-lhe.

APERFEIÇOAMENTO DA LEGISLAÇÃO

A ação de permanente crítica da administração pública, para localizar e corrigir suas falhas reais, defendendo-a, ao mesmo tempo, dos que lhe apontam erros fictícios, proporciona ao **Ombudsman** segura visão da mecânica administrativa, que seus conhecimentos jurídicos e sua experiência geral lhe permitem utilizar como base para sugestões tendentes à melhoria dos serviços e ao aperfeiçoamento da legislação. Na Finlândia ele pode até propor alterações do texto constitucional.

Relatórios de mais de um **Ombudsman** nos dão conta de recomendações e alvitreiros que levaram a resultados concretos nesse particular, podendo assim ser considerados como valiosos subprodutores da atuação desses colaboradores especiais do Poder Público.

COMPLEXIDADE DA AVALIAÇÃO

É tarefa das mais complexas procurar avaliar se são positivas, e em que medida, os resultados do **Ombudsman**, ou se,

ao contrário, êle não tem produzido os frutos esperados. A complexidade torna-se maior ainda quando se cogita de perquirir da viabilidade de sua eventual adoção em determinado país.

Alguns especialistas entendem que a instituição é válida e eficaz, mas apenas em países de reduzida população, limitado território e elevado nível sócio-cultural, como é o caso dos países escandinavos, da vizinha Finlândia e da Nova Zelândia — os cinco de que nós estamos ocupando mais de perto.

Para outros, e passando já ao terreno das instituições análogas, a Inglaterra e, sobretudo, o Japão não se enquadram nessa regra geral no que concerne à população; e sobretudo ela será plenamente contestada pela Rússia se aceitarmos a versão de que ali se vem realmente levando a efeito um esforço em larga escala no sentido de acobertar o cidadão contra os desvios e excessos da administração pública.

CONCLUSÃO FAVORÁVEL

À luz da literatura especializada, cada vez mais farta, parece fora de dúvida que as vantagens do **Ombudsman** compensam de muito seus eventuais inconvenientes, êstes últimos de resto não apontados, salvo melhor juízo, em qualquer peça da farta bibliografia que temos consultado. A opinião dos tratadistas e demais estudiosos é tôda a seu favor, embora alertando contra o perigo de procurarmos buscar nêle a clássica solução para todos os problemas, que, em geral, só serve para nos impedir de solucionar qualquer dêles.

Outro argumento, mais concreto e por isso de maior peso ainda, vamos encontrar em sua crescente expansão, que, assinalada em nosso primeiro artigo, em outros termos serve de título a êste. Com efeito, após século e meio de hibernação, por assim dizer, o **Ombudsman**, como outrora os vikings, antepassados de seus instituidores, parece que resolveu conquistar o mundo.

A opinião dos entendidos e a lição dos fatos coincidem, por conseguinte, em abono de uma conclusão favorável, na avaliação dos méritos do **Ombudsman**, amplamente apontados, e de seus possíveis deméritos, que ninguém menciona.

Restaria, assim, indagar da possibilidade e conveniência de sua eventual adoção em outros países e, em particular, no Brasil. Mas esta é outra questão e dela nos ocuparemos no artigo seguinte e último.

Estabilidade e Vitaliciedade

CLENÍCIO DA SILVA DUARTE

Consultor Jurídico do DASP

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Estabilidade — conceito. Origem do instituto como garantia constitucional assegurada ao funcionário público. Seus destinatários. 3. Hipóteses de perda do cargo pelo funcionário estável. 4. Vitaliciedade — conceito. Seus destinatários. Manutenção do instituto para os que a adquiriram por disposições constitucionais anteriores. 5. Hipóteses constitucionalmente excepcionadas de perda do cargo pelo vitalício sem sentença judiciária. A que categoria funcional se dirige. Proventos correspondentes. 6. Como executar-se a norma do parágrafo único do art. 124 da Constituição Federal, que transfere jurisdição e atribuições de juízes federais que especifica para a justiça local. 7. Considerações finais.

1. A tradição do Direito Constitucional brasileiro, introduzida desde a Carta Política de 1934, consistente em conferir aos funcionários públicos **lato sensu** direitos e garantias individuais específicos, no que seguiu o exemplo da Constituição de Weimar, de 1919, totalmente desprezado pelos demais países, inclusive a atual República Federal da Alemanha,¹ dá o sentido da vocação liberal do povo brasileiro.

Talvez se possa interpretar a aceitação pacífica, entre nós, da declaração solene dessas garantias, não como expressão de liberalidade, mas como defesa pelo receio de influência política que pudesse perturbar o sadio funcionamento da máquina administrativa, pelas discontinuidades que adviriam, sem tais garantias, das freqüentes mutações políticas, tão comuns entre os povos de origem latina.

Seja por um fato, seja por outro, a verdade é que o nosso Direito Constitucional se tem mantido fiel a essa orientação de atribuir, na Lei Maior, garantias individuais específicas aos funcionários do Estado, entendidos em sentido amplo e abrangente dos três Podêres da República.²

Colocado nessa situação de privilégio, sem correspondência no Direito Comparado, o funcionário brasileiro terá de

1. Cf., ao propósito, nosso artigo intitulado **O Servidor Municipal na Constituição de 1967**, nesta Revista, vol. 105, nº 1, janeiro a abril de 1970, p. 33.

2. Cf. Constituição Federal de 1967, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969, Título I, Capítulo VII, Seção VIII.

comportar-se de modo a não desmerecê-la, para que se mantenha incólume, ao longo da história, a tradição iniciada em 1934.

Se, a despeito dessas garantias excepcionais, tem diminuído o interesse na disputa de cargos públicos pelos cidadãos mais qualificados tècnicamente, êsse fenômeno se deve ao fato de estar o País em processo de desenvolvimento, quando os atrativos salariais das atividades privadas acompanham essa evolução, fato que não tem sido seguido na esfera de atuação estatal, o que, de certo modo, constitui um paradoxo, pela crescente e assoberbante intervenção do Estado no domínio econômico.

Pela inaturalidade da política salarial, está ocorrendo um êxodo no setor de atividade pública, de onde se retiram os mais capazes, não obstante as maiores garantias pelo exercício dos cargos públicos, o que não impressiona, dada a tremenda disparidade de retribuição dos encargos.

Sendo uma constante na época atual e em todos os países a crescente intervenção estatal no domínio econômico, até em atividades mais pertinentes à exclusiva exploração privada, não se justifica que o Estado se mantenha indiferente à atualização de sua política salarial, sob pena de se não aparelhar de modo adequado a essa competição.

Uma certa reação se está fazendo sentir na atualização salarial, adstrita apenas ao setor da Administração Indireta, mais precisamente das empresas públicas, numa filosofia pragmatista, como se o objetivo da atividade lucrativa fôsse de relevância no Estado.

A realização de serviços públicos à altura do maior desenvolvimento alcançado pela sociedade política de que se trate e na proporção da maior soma de tributos arrecadados de sua população impõe ao Estado o aperfeiçoamento da máquina administrativa, com pessoal qualificado para movimentá-la, o que só se consegue dentro da realidade salarial. A prestação de serviços públicos com eficiência é a atividade precípua do Estado, que, na maioria dos casos, terá de executá-la diretamente, pela indelegabilidade de tais atribuições.

Essas digressões, aparentemente estranhas ao objeto dêste estudo, servem, ao contrário, para justificar, de certo modo, a permanência de remanescentes capacitados na Administração Pública, como que presos a tais garantias, na esperança de que se venha a rever essa política salarial, para adequá-la à realidade, o que ora parece está tentando fazer o atual Governo.

2. Dentre as garantias asseguradas aos funcionários públicos **lato sensu**, a da permanência no cargo se afigura a mais importante, pela tranqüilidade que oferece ao seu ocupante, certo de só perdê-lo nas condições constitucionalmente previstas, excluídas desta apreciação, evidentemente, pela transitoriedade e excepcionalidade que lhe são inerentes, a legislação revolucionária, baixada por atos institucionais e complementares, não-incorporados na Constituição.

A estabilidade é a garantia constitucional da permanência na titularidade do cargo, após dois anos de exercício, para os funcionários nomeados por concurso.³

A estabilidade para os não-concursados, como norma permanente, desapareceu do nosso Direito Constitucional, desde a primitiva redação da Carta Política de 1967, não se mantendo o preceito do art. 188, nº II, da Constituição de 1946, que assegurava igual garantia para os funcionários efetivos nomeados sem concurso, após cinco anos de exercício.⁴

Se a estabilidade em cargo público como norma **ad futurum** só se assegurou, após a Constituição de 1967, quando o provimento decorresse de concurso, nas Disposições Transitórias dessa mesma Carta Política ressalvou-se a situação dos funcionários já amparados pela legislação anterior, vale dizer, não só dos que, com base na Constituição de 1946, ou em normas constitucionais dos Estados e Leis Orgânicas municipais, ou ainda de leis ordinárias federais, estaduais e municipais, já haviam adquirido estabilidade em cargos efetivos, sem concurso, ao completarem cinco anos de exercício, como a dos que estivessem em processo de aquisição desse direito, ocupantes de cargos isolados de provimento efetivo antes da entrada em vigor da Constituição de 1967, isto é, anteriormente a 15 de março daquele ano. Assim, não apenas assegurou o preceito Constitucional transitório⁵ o direito adquirido,⁶ como preservou, nessa hipótese, a mera expectativa de direito.

3. Constituição Federal, art. 100, **caput**, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969.

4. Cf. a reprodução do princípio constitucional de 1946, no art. 82 do atual Estatuto dos Funcionários.

5. Constituição Federal de 1967, art. 177, **caput**, de sua primitiva redação, e 194 da atual.

6. Tem cabimento a referência, no texto, à preservação taxativa do direito outorgado pelas Cartas Constitucionais e anteriores na nova Constituição, pois que, sendo pacífico que não há direito adquirido contra a Lei Fundamental, com a revogação, por esta, do princípio constitucional anterior, só a ressalva expressa da situação dos que se beneficiaram com a legislação revogada preservaria esse direito, mormente quando, em outros casos, a estabilidade sem concurso decorreria de preceituação de lei ordinária.

A nova Constituição, ao mesmo tempo em que apenas mantinha como norma permanente o princípio da estabilidade após dois anos de exercício, quando decorrente o provimento de prévia habilitação em concurso, preservava a situação dos que foram providos anteriormente, sob a égide da legislação então vigorante, assegurando, ainda, estabilidade aos que contassem, à data de sua promulgação, isto é, 24 de janeiro de 1967, cinco anos de serviço público, fôssem ocupantes de cargos públicos ou empregos regidos pela legislação trabalhista, da Administração Direta ou Autárquica, da União, dos Estados e dos Municípios (art. 177, § 2º, da redação primitiva).⁷

Ressalvada, pois, a situação dos que adquiriram estabilidade com fundamento na legislação anterior à Constituição de 1967, ou por disposições transitórias desta Carta Política, quer a hipótese do art. 177, § 2º, da redação inicial, referido acima, quer a do art. 178, alínea a, da mesma redação, atual 197, alínea a (estabilidade conferida aos ex-combatentes da Segunda Guerra Mundial), a estabilidade como norma permanente, para os provimentos posteriores a 15 de março de 1967, só pode ocorrer se êstes forem precedidos de habilitação em concurso público.

Na redação da Constituição em vigor, decorrente da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, pode haver investidura em cargo público sem prévia habilitação em concurso, em casos a serem indicados em lei.⁸ A norma prevê êsse provimento excepcional, que, entretanto, não assegurará estabilidade, qualquer que seja o tempo de exercício, pois o instituto, para provimentos posteriores à vigência da Constituição de 1967, só é assegurado, após dois anos de exercício, a quem haja ingressado através de concurso público (art. 100, **caput**).

A estabilidade, independentemente de prévia habilitação em concurso, só pode ocorrer em relação aos servidores regidos pela legislação trabalhista, que a adquirem na forma ali estabelecida,⁹ mas não mais se verifica, em provimentos após a vigência da Constituição de 1967, no que concerne aos funcionários públicos pròpriamente ditos, isto é, os regidos por disposições estatutárias.

7. Cf. Parecer nosso, de 1º de junho de 1967, emitido no Processo nº 12.128/66, publicado no **Diário Oficial** de 13-6-67, págs. 6.327 e 6.328, e R.D.A., vol. 90, págs. 288 a 290. No mesmo sentido, homologando as conclusões, Parecer nº 530-H, de 11-7-67, da Consultoria-Geral da República, publicado no **Diário Oficial** de 20-7-67, págs. 7.713 e 7.714.

8. Art. 97, § 1º, **in fine**.

9. Consolidação das Leis do Trabalho, arts. 492 a 500.

3. Sendo estável, o funcionário público só perderá o cargo:¹⁰

a) por sentença judiciária, quer diretamente, como corolário da decisão jurisdicional, quer indiretamente, pela incompatibilidade do exercício da função pública com a condenação;

b) mediante processo administrativo, em que lhe seja assegurada ampla defesa, por infração disciplinar de que resulte demissão, ou por ineficiência no desempenho dos encargos que lhe sejam cometidos, ou desídia no cumprimento de seus deveres;¹¹

c) pela extinção do cargo ou declaração de sua desnecessidade, hipóteses em que ficará em disponibilidade remunerada, com proventos proporcionais ao tempo de serviço.¹²

4. A vitaliciedade é garantia de maior expressão, quando se assegura ao seu beneficiário a titularidade do cargo, só o perdendo, de um modo geral, ressalvadas outras hipóteses expressas na Constituição Federal, através de sentença judiciária.

A conferição de tal direito originou-se de se entender necessário dar aos seus titulares maior independência para o pleno exercício de suas funções.

A exemplo do ocorrido em relação aos funcionários estáveis ou em processo de aquisição de estabilidade, amparados pela legislação anterior, também ressalvou a Constituição de 1967, quer em sua primitiva redação (art. 177, *caput*), quer na introduzida pela citada Emenda Constitucional nº 1, de 1969 (art. 194), a vitaliciedade dos professores catedráticos e titulares de ofício de justiça, nomeados até 15 de março de 1967.

5. As ressalvas constitucionais que permitem a perda, pelo vitalício, do cargo público, independentemente de sentença judiciária, são as seguintes:

a) a disponibilidade de magistrado, com proventos proporcionais ao tempo de serviço, determinada pelo Tribunal compe-

10. Esclareça-se, mais uma vez, que não se está considerando a legislação revolucionária, mas apenas as preceituações incorporadas na Constituição Federal, na redação em vigor, decorrente da Emenda Constitucional nº 1, de 1969.

11. Cf. Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 (Reforma Administrativa), art. 100; Constituição Federal, art. 105, nº II.

12. Constituição Federal, parágrafo único do art. 100, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969.

tente, em escrutínio secreto e pelo voto de dois terços de seus membros efetivos; ¹³

b) a disponibilidade de juiz estadual, por êle requerida, com proventos integrais, em caso de mudança da sede do juízo. ¹⁴

A disponibilidade, salvo a hipótese referida na alínea **b**, **supra**, quando solicitada pelo juiz estadual, em caso de mudança da sede do juízo, é sempre com proventos proporcionais ao tempo de serviço, e, como norma constitucional, não alcança os demais funcionários a que se atribuiu vitaliciedade, sejam os Ministros do Tribunal de Contas, sejam os professores catedráticos ou titulares de ofícios da justiça, resguardados pelo preceito transitório constante do art. 177, **caput**, da primitiva redação, ou 194 da redação atual da Constituição de 1967.

Paradoxalmente, — pois que a garantia da vitaliciedade, que visa à maior independência do seu titular, mais se dirige aos magistrados que a outros servidores, — só sofre restrições em relação aos membros do Poder Judiciário, desde que os demais titulares não são suscetíveis da perda do cargo público, senão através de sentença judiciária, do momento em que a exceção à garantia só se admite em face de expressa preceituação constitucional que a preveja, o que não ocorre na espécie.

Tem-se, então, que a regra geral que assegura ao vitalício a garantia no cargo, salvo sentença judiciária determinante de sua perda, sofre as exceções mencionadas acima apenas quanto aos juízes, não alcançando os demais titulares da garantia, pela falta de previsão da hipótese.

6. A Constituição de 1967, na redação da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, dispôs, no parágrafo único do seu art. 124:

“Nos Territórios do Amapá, Roraima e Rondônia, a jurisdição e as atribuições cometidas aos juízes federais caberão aos juízes da justiça local, na forma que a lei dispuser. O Território de Fernando de Noronha compreender-se-á na Seção Judiciária do Estado de Pernambuco.”

13. A hipótese se acha expressamente prevista no § 2º do art. 113 da Constituição Federal, assim redigido: “O Tribunal competente poderá determinar, por motivo de interesse público, em escrutínio secreto e pelo voto de dois terços de seus juízes efetivos, a remoção ou a disponibilidade do juiz de categoria inferior, com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço, assegurando-lhe defesa, e proceder da mesma forma, em relação a seus próprios juízes”.

14. Cf. Constituição Federal, art. 144, § 2º

Tratando-se de juízes federais, cuja vitaliciedade, ressaltada a hipótese do § 2º do art. 133 da Constituição Federal, não sofre restrições outras, nem mesmo a decorrente de mudança da sede do juízo, aplicável apenas aos juízes estaduais, como executar-se o dispositivo, com a transferência de jurisdição para a justiça local? De fato, se esta impõe o esvaziamento do cargo e a conseqüente perda de titularidade pela inexistência de atribuições, como processar-se a transferência prevista, sem a disponibilidade ou remoção obrigatória? Perderia, então, o juiz federal, em pleno gozo de vitaliciedade, o seu cargo sem que a hipótese estivesse constitucionalmente prevista? E, se não pode efetivar-se essa perda, como dar execução ao preceito constitucional que impõe a transferência de atribuições? Em outras palavras, se a Constituição Federal, ao mesmo tempo que, no parágrafo único do seu art. 124, determina que a jurisdição e as atribuições cometidas aos juízes federais daqueles Territórios passariam aos juízes da justiça local, assegura a vitaliciedade aos magistrados, que só perderão o cargo, ressaltada a hipótese do § 2º do art. 113 da Constituição Federal, em se tratando de juízes da União, por sentença judiciária (art. 113, nº I), como conciliar as duas preceituações?

Não fôsse a explicativa que se propôs à transferência de jurisdição e atribuições no texto constitucional, ao se declarar: "na forma que a lei dispuser", chegar-se-ia a um impasse de impossível alijamento, pois se teria de entender imediata a retirada de jurisdição, hipótese em que seria necessário que a própria preceituação constitucional estatuisse mais uma restrição à garantia de vitaliciedade, prevendo, então, a disponibilidade.

Mas tal não se verifica, e só se poderão harmonizar os comandos constitucionais insertos no parágrafo único do art. 124 e no art. 113, nº I, se se entender que a efetiva transferência de atribuições e jurisdição só se efetivará com a vacância dos cargos de juízes federais, ou se o Tribunal Federal de Recursos, considerando haver interesse público na imediata execução do citado parágrafo único do art. 124 da Constituição Federal, quiser exercer a faculdade que lhe é outorgada pelo § 2º do art. 113 da Carta Política de 1967, a única exceção, para a magistratura federal, em que pode ocorrer a perda do cargo sem sentença judiciária.

7. Essas ligeiras considerações sôbre os institutos da estabilidade e da vitaliciedade sômente se abordam para chamar a

atenção sobre as alterações constitucionais introduzidas pela Carta Política de 1967, seja na sua primitiva redação, seja na decorrente da Emenda Constitucional nº 1, de 1969. Nota-se que o legislador constituinte, nessas duas etapas, por influência da legislação excepcional revolucionária, impôs maiores restrições a ambas as garantias, já permitindo, quanto aos atingidos apenas pela estabilidade, mais expressivo número de casos de perda do cargo sem processo administrativo, em que não há demissão, mas disponibilidade com proventos proporcionais ao tempo de serviço (art. 100, parágrafo único), já em relação aos vitalícios, restrita a garantia, com ressalva do direito adquirido quanto aos atingidos pelas Constituições anteriores, apenas aos magistrados e Ministros do Tribunal de Contas.

A prática tem demonstrado que a excessiva outorga de garantias a servidores do Estado, qualquer que seja a sua posição hierárquica, não contribui para um maior aperfeiçoamento do serviço público, que está a exigir reforma imediata de seu processo de atuação, mormente na época atual em que domina a tecnologia, a demandar soluções rápidas e precisas para os problemas cada vez mais crescentes e prementes a cargo do Estado. Devem as garantias constitucionais relativas ao emprego público cingirem-se a um mínimo capaz de impedir o arbítrio, mas não convém que transformem o funcionário num dono da função, sem que o Poder Público tenha meios de coibir abusos.

A má distribuição de pessoal, cuja ociosidade em alguns setores contrasta com a escassez em outros, tem sido o maior fator de desperdício de mão-de-obra no serviço público. Esse problema não passou despercebido ao legislador responsável pelo Decreto-lei nº 200, de 1967 (Reforma Administrativa), sendo ora executado pelo DASP, através de setor específico desse Departamento, o que constitui um processo preliminar para permitir chegar-se à realidade salarial, imprescindível à perfeita profissionalização do servidor público.

Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

Análise de suas Principais Características

GERALDO ATALIBA

Professor nas Faculdades de Direito das
Universidades de São Paulo e Católica de São Paulo

Foi enviado projeto de lei ao Congresso Nacional instituindo o "programa de formação do patrimônio do servidor público".

O art. 2º do referido projeto prevê o pagamento pela União, Estados, Municípios, Distrito Federal, Territórios e autarquias de "contribuições", correspondentes a um determinado percentual sobre uma quantia calculada sobre seus respectivos orçamentos.

No que diz respeito aos Municípios, o referido projeto prevê, no inciso II do art. 2º, que estes — assim como os Estados, o Distrito Federal e os Territórios — concorrerão com 1% da "receita orçamentária própria", deduzidas as "transferências feitas a outras entidades da administração pública", a partir de 1º de julho de 1971 e progressivamente até chegar este percentual a 2%.

E, em segundo lugar (b), 2% das transferências recebidas do Governo da União, através dos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios.

Embora redigida de forma pouco clara tal disposição, entende-se que esta última importância será somada àquela anteriormente referida.

Destarte, a contribuição prevista para os Municípios corresponde a 2% das receitas correntes próprias, mais 2% das transferências recebidas do Governo da União.

Segundo o disposto no art. 4º, estas "contribuições" serão recolhidas pelo Banco do Brasil e "distribuídas entre todos

os servidores, em atividade, civis e militares, da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos Territórios, bem como das entidades da administração indireta e das fundações.

Pelas condições estabelecidas no anteprojeto, os servidores beneficiários destas importâncias poderão levantá-las de acordo com as expressas previsões aí contidas.

Merece ser detidamente examinada a disposição do art. 8º, assim redigido: "A aplicação do disposto nesta lei complementar aos Estados e Municípios, às suas entidades da administração indireta e fundações, bem como aos seus servidores, dependerá de norma legislativa estadual ou municipal".

Parece oportuno especular sobre qual deverá ser o teor desta lei municipal, prevista no art. 8º, o que faremos em outra ocasião.

Antes de procedermos ao exame dos seus pontos essenciais, importa salientar a absoluta necessidade de definir-se o que se possa conceituar como "receita orçamentária própria"; em segundo lugar, saber como estabelecer critério para determinar a quantia que deverá ser recolhida a partir de 1º de julho de 1971, à razão de 1%.

É que, se a arrecadação "será feita a partir de 1º de julho de 1971", entretanto, não fica claro qual a base de cálculo que deverá ser levada em consideração. Como claro não está se a receita orçamentária, a que se refere, é aquela prevista na peça orçamentária, ou, pelo contrário, a efetivamente realizada, que poderá ultrapassá-la ou ficar aquém da própria previsão.

Quanto à destinação a este "programa" de quantias originárias do Fundo de Participação dos Estados e dos Municípios, também parece haver instante necessidade de esclarecimento rigoroso e seguro, que possa ensejar solução ao problema.

Importa qualificar esta transferência compulsória de dinheiro, para este fundo, rigorosamente em termos jurídicos, em face da disciplina constitucional dos deveres, obrigações e direitos das pessoas públicas.

Trata-se de tributo? Especificamente, de contribuição previdenciária? Ou terá outra natureza esta movimentação de dinheiro?

Formulemos algumas indagações, em continuação, para bem nos situarmos e tentarmos vencer a complexidade que se oculta sob a aparente singeleza deste projeto:

- 1) Trata-se verdadeiramente de "contribuição"?

2) Não tendo o “programa” personalidade jurídica, o sujeito ativo será a União?

3) A disposição do art. 8º, que prevê norma estadual ou municipal, para a aplicação da lei a Estados e Municípios, respectivamente, porventura conduz à configuração duma figura contratual?

4) Tal contrato classificar-se-ia como de adesão?

5) Como determinar a base de cálculo, a partir de julho de 1971?

6) É esta a contribuição a que se refere o art. 21, § 2º, nº I, da Constituição Federal?

7) Referindo-se o projeto, no art. 3º, à “receita orçamentária” e sendo o recolhimento **mensal**, pergunta-se: como determinar a base de cálculo correspondente a cada mensalidade?

* * *

Diante dos mandamentos desta lei, por outro lado, importa, ao que nos parece, distinguir a situação da União, Territórios e Distrito Federal, daquela de Estados, Municípios e suas autarquias, situações estas que, por sua vez, não se confundem com as das fundações submetidas a regime de direito privado, embora criadas pelo poder público estadual e municipal, bem como as sociedades mistas e as empresas públicas.

A resposta a estas perguntas, desordenadamente formuladas, à medida que foram sendo sugeridas pela leitura de peça tão complexa quão aparentemente singela, poderá ser mais bem encontrada mediante uma sistematização que procuramos adotar.

I) CARACTERÍSTICAS PRINCIPAIS DO PROJETO

O projeto de que cuida a mensagem em estudo primeiramente institui um Fundo designado “programa de formação do patrimônio do servidor público”, como tal qualificado como “um acervo de dinheiro” movimentado por agentes da União (no caso, o Banco do Brasil), com finalidades específicas (§§ 3º e 4º do art. 5º).

A configuração dêste acervo como fundo é rigorosamente perfeita, à luz da disciplina que à matéria deu a Lei nº 4.320, que disciplina a elaboração de orçamentos e balanços públicos. Seu art. 71 assim dispõe:

“Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de

determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.”

Para alimentar de recursos este fundo, o projeto prevê uma série de medidas, que podem ser classificadas em quatro categorias, nitidamente distintas:

- a) destina-lhe recursos orçamentários da União, dos Territórios, do Distrito Federal e suas autarquias ao referido fundo;
- b) destina-lhe dinheiros oriundos dos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios;
- c) convida Estados e Municípios a dêle participarem, mediante o concurso de certas importâncias em dinheiro estipuladas no anteprojeto;
- d) cria um imposto, incidente sobre a receita orçamentária de sociedades mistas, empresas públicas e fundações (submetidas a regime de direito privado) criadas por Estados e Municípios, com a peculiaridade, dito imposto, de ter a sua incidência condicionada à aquiescência da legislação estadual ou municipal, conforme o caso.

A designação “programa de formação do patrimônio do servidor público” nada mais é do que um nome que se atribui ao mesmo fundo, caracterizado este como o “acervo de dinheiro destinado legalmente a uma determinada finalidade pública”.

A mais relevante consequência jurídica decorrente da circunstância de o “fundo” ser destituído de personalidade está em que o sujeito de direitos que titulariza estes recursos é a União, erigida, destarte, à condição de sujeito ativo das relações jurídicas que, com base nesta lei, criar-se-ão.

Isto verificado, passemos ao exame da natureza jurídica dos recursos que alimentarão o fundo e que foram, pela lei, designados “contribuição”.

Trata-se de um tributo?

À primeira vista, sugere o projeto impressão de que, efetivamente, estamos diante de uma imposição unilateral, decorrente de lei e que tem como consequência a criação de obrigação — a cargo das pessoas aqui designadas — de transferirem para a União, compulsoriamente, uma determinada quantia em dinheiro, o que corresponderia ao conceito doutrinário de tributo.

Melhor exame da matéria ensinará ver que somente num caso, bastante restrito, é que vem a se configurar, na verdade, esta figura jurídica. Em todos os demais casos não se está diante de fenômeno tributário.

Entretanto, não há dúvida de que uma série de elementos — que podem ser hauridos da leitura do projeto — fazem supor que assim entenderam seus autores. Efetivamente, parece que os elaboradores do anteprojeto estavam convictos de engendrarem um tributo.

Em primeiro lugar, isto resulta da circunstância de terem recorrido ao veículo “lei complementar”. A única razão plausível — que poderia explicar a circunstância de se ter elegido este veículo — estaria no reconhecimento do desejo de se observar a vedação inscrita no § 2º do art. 62 da Constituição Federal, que proíbe a “vinculação do produto da arrecadação de qualquer tributo a determinado órgão, fundo ou despesa”. Este mandamento — segundo seus próprios termos — somente admite exceções à regra, quando decorrentes de disposição expressa da própria Constituição ou de lei complementar.

Naturalmente, entenderam os responsáveis pela elaboração do anteprojeto que estavam diante de uma figura tributária, cujo produto iria reverter para um fundo e que somente lei complementar poderia vincular tal destinação.

II) DIVERSA POSIÇÃO DAS DIFERENTES PESSOAS PÚBLICAS EM FACE DO PROJETO

A rigorosa compreensão do conteúdo e do próprio alcance das disposições contidas neste projeto, bem como de seu sistema, considerado como um todo, recomendam que se distinga, rigorosamente, a situação em que se encontram, diante desses propostos mandamentos legais, as pessoas da União, Territórios, Distrito Federal e suas autarquias, de um lado, e Estados e Municípios e suas autarquias, de outro.

Diferente ainda é a situação das fundações submetidas a regime de direito privado, criadas por Estados e Municípios, bem como sociedades mistas e empresas públicas, criaturas destas pessoas políticas.

Parece evidente que a União, os Territórios e suas autarquias devem imediata obediência à lei federal, pelo que a aplicabilidade desta lei é absoluta e imediata, sem qualquer possibilidade de tergiversação. Todas estas pessoas devem imediata obediência a qualquer lei do Congresso.

Já o mesmo, em princípio, não ocorre relativamente a Estados, Municípios e suas autarquias, em razão do princípio federal (art. 13) e do princípio da autonomia municipal (art. 15).

Estas pessoas políticas e suas criaturas — as autarquias estaduais e municipais — não estariam sujeitas imediatamente à obediência a uma lei expedida pelo Congresso Nacional, versando matéria financeira, salvo a hipótese de norma geral, o que não é o caso.

Desta consideração se vê, em consequência, que esta lei nenhum problema oferece, no que respeita à União e suas autarquias, ao Distrito Federal e aos Territórios.

A mesma coisa se diga das emprêsas públicas, sociedades mistas e fundações — estas últimas, quer submetidas a regime público, quer privado — criadas por lei da União.

Em todos êstes casos a aplicabilidade desta lei a estas pessoas é absoluta e imediata.

Bem diversa é a situação dos Estados e dos Municípios, em razão, como dito, do princípio federal e da autonomia municipal. A própria Constituição os coloca fora do alcance de normas que tais.

É bem verdade que o projeto não levou em consideração devidamente esta relevante circunstância, já que, no seu inciso I, contempla a União e, no II, englobadamente, os Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios, como se o regime jurídico de todos êles fôsse idêntico, o que não é exato. Na verdade, os Estados se regem por suas próprias constituições e leis (art. 13) e os Municípios por suas leis, na forma da Constituição Federal (art. 15). São autônomos. Já os Territórios — como meras autarquias territoriais (v. "Natureza e regime jurídico das autarquias", de Celso Antonio Bandeira de Mello, ed. "Revista dos Tribunais", pág. 312) — caem inteiramente sob a autoridade do Congresso.

Quanto ao Distrito Federal — embora não integre a federação e não seja pessoa política — parece que não deverá obediência imediata a esta lei. É que só lei do Senado (art. 42, V) — que é quem "privativamente" pode dispor sobre seu pessoal, serviço público e orçamento (art. 17, § 1º) — poderia impor-lhe tal ônus. Isto não é "nossa opinião", mas interpretação elementar do sistema constitucional, tal como êle é.

Meditação ligeira sobre o nosso sistema constitucional teria evidenciado que os Territórios estão inteiramente submetidos à legislação federal e, portanto, ao poder do Congresso Nacional, ao contrário do que ocorre com Estados e Municípios; verificação tão elementar que recomendaria, inicialmente, uma distinção das respectivas situações jurídicas e suas consequências.

Estados e Municípios, em razão de sua autonomia, constitucionalmente assegurada, encontram-se, diante desta lei, em situação distinta daquela da própria União e dos Territórios. A aplicabilidade de mandamentos concernentes a recursos financeiros e sua destinação — desde que tais mandamentos sejam federais, e, portanto, estranhos às autonomias mencionadas — encontra obstáculo, exatamente, nestas autonomias.

Entretanto, Estados e Municípios, segundo a previsão do inciso II dêsse artigo, concorrem com dois tipos de parcelas para êsse fundo. A primeira, prevista na letra **a** do inciso II, diz respeito a “receitas correntes próprias”, e a segunda (letra **b**) diz respeito a receitas oriundas do Fundo de Participação dos Estados e do Fundo de Participação dos Municípios, respectivamente.

Estas duas situações também devem ser distinguidas, já que sua disciplina constitucional é diversa.

Efetivamente, as receitas correntes próprias de Estados e Municípios pertencem-lhes com caráter de exclusividade, não havendo possibilidade de ingerência de legislação estranha sobre a sua destinação.

Por isso mesmo — mui prudentemente e em perfeita consonância com os imperativos mais fundamentais do nosso sistema constitucional — o art. 8º dêste projeto veio prever que a “aplicação do disposto nesta lei complementar aos Estados e Municípios e às entidades da administração indireta e fundações, bem como aos seus servidores, dependerá de norma legislativa estadual ou municipal”.

Quer isto dizer que o implemento dêste mandamento legal, a ser emanado do Congresso, dependerá de expressa aquiescência manifestada pelos Podêres Legislativos estaduais e municipais, em cada caso.

Se assim não dispusesse o projeto, estaríamos diante de uma figura nitidamente tributária, ou seja, “a exigência unilateral de uma determinada parcela de dinheiro — formulada pela União — dos Estados e Municípios”, o que seria inconstitucional.

Configurado o tributo, estaríamos diante de insuperável impossibilidade constitucional de efetivar a pretensão em favor da União, já que o princípio da imunidade tributária recíproca — consagrado no art. 19, III, **a** — impede a exigência recíproca de impostos entre União, Estados e Municípios.

Como, entretanto, foi condicionada pelo próprio projeto a incidência desta disposição — que prevê a transferência destas parcelas para este fundo, que é federal — à lei estadual ou municipal, depende sua efetividade da aquiescência de Estados e Municípios, aquiescência esta que será manifestada pelo Poder Legislativo estadual ou municipal, ficando afastada, nitidamente, a figura tributária.

Não se está diante de tributo. Pelo contrário, está-se diante de uma adesão consensual, livremente manifestada, a um programa “proposto” pela União. Se concordarem, Estados e Municípios aderem a este programa, concorrendo com estas parcelas. Não concordando, ficam dêles excluídos.

III) AFETAÇÃO DE PARCELA DOS FUNDOS DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS

Já, na segunda hipótese (letra **b**, II, art. 2º do projeto), estamos diante de uma “determinação” formulada pelo projeto, no sentido de destinar ao programa 2% das importâncias que a cada Estado e Município adviriam do Fundo de Participação dos Estados e do Fundo de Participação dos Municípios, respectivamente (Cfo. art. 25 e seu § 1º da Carta Federal).

Aqui, também não estamos diante de uma figura tributária. Por outro lado, também não se configura qualquer situação contratual que dependa, portanto, de um consenso, a ser manifestado por Estados e Municípios.

O legislador federal — prevalecendo-se da competência que lhe outorgou o § 1º do art. 25 — irá determinar que a destinação dos fundos de participação dos Estados e dos Municípios, na proporção de 2%, será exatamente esta de concorrer para a formação do acervo que se constituirá no fundo designado “programa de formação do patrimônio do servidor público”.

Sendo esta uma faculdade que a Carta Magna lhe outorgou, o legislador federal dela faz livre uso, em princípio, sem a menor possibilidade de oposição ou resistência por parte de Estados e Municípios. É que o Congresso regula a aplicação dêstes fundos, usando de competência que a Carta Constitucional lhe concedeu.

Assim sendo, esta parcela de 2% — prevista na letra **b** do inciso II do art. 2º do projeto — é de aplicação imediata, porque independe de concordância ou aquiescência por parte de Estados e Municípios. Tal “destinação” o Congresso estabelece segundo seu critério.

Aquiescendo ou não, Estados e Municípios verão 2% das receitas que lhe adviriam do fundo de participação respectivo serem destinados a uma certa finalidade, de acordo com uma liberdade decorrente de uma competência que o legislador federal já tem, por força, repetimos, do mandamento do § 1º do art. 25 da Constituição Federal.

A liberdade que tem o Congresso ao deliberar a respeito não é, entretanto — ao que nos parece —, ilimitada. Este texto constitucional não pode ser interpretado fora do contexto constitucional, especialmente da sistemática financeira da Constituição.

IV) AUTARQUIAS E ADMINISTRAÇÃO INDIRETA

Decorre dos princípios doutrinários entre nós assentes, bem como do nosso sistema constitucional tradicional — o que vem perfeitamente confirmado pela sistemática do anteprojeto em exame —, que as consequências da manifestação de opção do legislador estadual ou municipal, em cada caso, acarretam consequências para as suas autarquias, já que estas, como pessoas meramente administrativas — tal como excelentemente designadas por Ruy Cirne Lima —, estão inteiramente subordinadas às determinações do legislador da sua pessoa matriz.

Destarte, as autarquias estaduais e municipais seguem a sorte dos Estados e Municípios a que pertencem e a cuja administração integram.

Distinta é, entretanto, a situação das fundações criadas por Estados e Municípios e submetidas a regime de direito privado (v. "Natureza e regime jurídico das autarquias", Celso Antonio Bandeira de Mello, ed. "Revista dos Tribunais", 1969). Distinta é, também, a situação das sociedades mistas e empresas públicas criadas por Estados e Municípios.

Pondo de lado a divergência doutrinária estabelecida entre as correntes dos que sustentam, respectivamente, a possibilidade e a impossibilidade de Estados e Municípios criarem empresas públicas e sociedades mistas, vê-se que estas — como pessoas jurídicas de direito privado —, ao se defrontarem com uma obrigação compulsória e unilateral de transferência de recursos para a União, estarão diante, nitidamente, de uma exigência tributária.

É-nos possível deixar de lado toda a discussão — em torno da possibilidade de Estados e Municípios criarem sociedades mistas e empresas públicas — pela circunstância de o sistema

normativo federal, relativamente ao assunto, ter elidido qualquer margem de discussão, para dar uma solução concreta (v. os excelentes estudos de Moacyr Lobo da Costa, a respeito, na "Revista de Direito Público", vols. 5 e 6, pág. 135).

A diversidade de situações em que se encontram as pessoas políticas (Estados e Municípios), de um lado, e suas empresas públicas, sociedades mistas e fundações, de outro, é tão flagrante, que as parcelas com que estas devem concorrer vêm previstas em artigo destacado e diferente, qual seja o 3º (do projeto).

Aí se arrolam as "autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações", no que, mais uma vez, incidem em falta de sistema e lucidez de visão os responsáveis pela sua redação, já que não se confundem as autarquias e as demais entidades, salvo as fundações públicas (v. Celso Antonio Bandeira de Mello, "Natureza e regime jurídico das autarquias", ed. "Revista dos Tribunais", São Paulo, 1969).

Por outro lado, também não distingue o projeto as fundações públicas das submetidas a regime de direito privado.

Auxilia a compreensão do alcance e extensão deste projeto a leitura do seu art. 4º, quando faz referência aos servidores "da União, dos Estados, dos Municípios, do Distrito Federal e dos Territórios, bem como das suas entidades da administração indireta e das fundações".

A designação "entidades da administração indireta" nos indica qual o caminho a ser procurado, para se conhecer exatamente o alcance e extensão destes mandamentos.

Por outro lado, não pode passar sem observação a separação estabelecida, por esse art. 4º do projeto, entre fundações e demais órgãos da administração indireta, em assintonia com o previsto nas leis da reforma administrativa (Decretos-leis n.ºs 200 e 900), que, exatamente, incluem as fundações entre os órgãos da administração indireta.

Não é mesmo de causar mais estranheza encontrar certas hesitações do legislador, nos tempos atuais, quando fixa normas sobre certos temas. Esta circunstância já foi objeto de aguda crítica do ínclito Seabra Fagundes (R.D.P., vol. 8, pág. 119).

Principalmente no que diz respeito às fundações criadas pelo Poder Público — ou seja, criadas por lei dos Estados ou dos Municípios, mas submetidas a regime de direito privado —

é preciso verificar-se se não estariam elas subordinadas à legislação que previu a criação do Programa de Integração Social (PIS), destinado às pessoas jurídicas de direito privado, de maneira geral, e já transformado em lei.

A lei já em vigor, que trata do assunto, no seu art. 12, estabeleceu expressamente que:

“Art. 12. As disposições desta lei não se aplicam a quaisquer entidades integrantes da administração pública federal, estadual ou municipal, direta ou indireta, adotando-se, nos três níveis, para efeito de conceituação, como entidades da administração indireta, os critérios constantes dos Decretos-leis n.^{os} 200, de 25 de fevereiro de 1967, e 900, de 29 de setembro de 1969.”

A referência à administração “direta ou indireta” aí encontrada, mostra, por exclusão, qual o campo de incidência do projeto que temos diante dos olhos, já que a hermenêutica requer que se leve sempre em consideração a harmonia do sistema, considerado como um todo unitário.

Quanto à conceituação do que seja “administração indireta”, não deixou esta lei de dar os critérios normativos para esta decisão, fazendo remissão expressa aos Decretos-leis n.^{os} 200 e 900.

Efetivamente, analisando-se os conceitos que a êsse respeito trazem os decretos-leis, que tratam da reforma administrativa, mencionados, vê-se que — pelos critérios da reforma administrativa, normativamente adotados — constituem a administração indireta: as autarquias, as empresas públicas e as sociedades de economia mista, equiparando-se às empresas públicas as fundações instituídas em virtude de lei (art. 4º do Decreto-lei nº 900).

Deixando de lado, também, a impropriedade em que se consubstancia a indistinção entre fundações submetidas a regime público ou privado, vê-se que estas são as quatro categorias que integram a administração indireta, segundo o esquema adotado pela “reforma administrativa”, uma das mais significativas obras dos governos revolucionários. É pena que não se tenha tentado harmonizar êste anteprojeto com a sistemática do Decreto-lei nº 200.

É verdade que a legislação da reforma administrativa somente faz referência à União e somente se aplica ao aparelho

administrativo federal, como decorre de seu próprio texto e do sistema constitucional.

Entretanto, o conceito de administração indireta que foi pressuposto expressamente pelo art. 12 da lei do Programa de Integração Social (PIS) é este, que, para estes efeitos, portanto, pode ser estendido, também, aos Estados e Municípios (só para estes efeitos, sublinhe-se).

É por esta via que se pode conhecer o campo de incidência do projeto que se tem diante dos olhos.

Quando o seu art. 4º faz referência aos órgãos da administração indireta estadual e municipal, entende-se, por via deste raciocínio, que se compreendem como órgãos da administração indireta as fundações (sejam públicas, sejam de direito privado), bem como as sociedades mistas e as empresas públicas.

Pode-se concluir, portanto, que toda e qualquer pessoa jurídica de direito privado — revestindo as características de fundação ou de sociedade anônima, ou qualquer outra empresa regida pelo direito comercial que se dedica a qualquer tipo de atividade econômica (receba a designação que receber), mas cujo capital seja, majoritariamente, de propriedade de um poder estadual ou municipal —, estará compreendida dentro deste conceito de administração indireta e, portanto, excluída do Programa de Integração Social (PIS) e incluída neste programa de formação do patrimônio do servidor público.

Pois bem, em se tratando de pessoa de direito privado, assim reconhecidas pela lei da reforma administrativa — a que faz expressa remissão a legislação dos Programas de Integração Social (PIS) e de formação do patrimônio do servidor, em estudo —, tendo elas, diante de si, uma obrigação coativa e unilateral de transferir dinheiros a uma outra pessoa pública (não importa se União, Estado ou Município), está configurado o instituto jurídico do tributo.

A esta situação correspondem não só os conceitos doutrinários como até mesmo aqueles fixados no Código Tributário Nacional.

Para estas pessoas, portanto, a obrigatoriedade prevista no art. 3º do projeto — de concorrerem com 0,4% inicialmente até 0,8% a partir do ano de 1973, calculados sobre sua receita orçamentária —, para estas pessoas, repetimos, se trata de um tributo.

V) INCIDÊNCIA CONDICIONAL DA LEI FEDERAL

É verdade que a incidência e conseqüente obrigatoriedade dêste tributo para estas pessoas submetidas a regime de direito privado vai depender da lei estadual ou municipal prevista no art. 8º do projeto em estudo.

Se sobrevier esta lei estadual ou municipal, em cada caso, estaremos diante da possibilidade de incidência da lei federal; não sobrevivendo a lei estadual ou municipal, não serão devidas estas importâncias, por tais pessoas.

Em sendo devidas, estará configurado o tributo.

Fixado que, para elas, se trata de tributo — com esta peculiaridade bastante singular de se tratar de tributo com incidência condicionada —, tem cabimento perguntar que tipo de tributo é êste.

Reconhece-se a natureza de um tributo pelas peculiaridades e características do seu fato gerador.

Outra coisa não é o que dispõe o art. 4º do Código Tributário Nacional.

Deixando de lado as discussões teóricas a respeito do assunto e as conclusões — aliás, já pacíficas e cediças — a êsse respeito (as quais foram adotadas integralmente pelo art. 4º do CTN), verificamos que não importa o destino desta arrecadação, no caso, a formação do fundo designado “programa de formação do patrimônio do servidor público”, como também não importa a designação recebida.

VI) CONTRIBUIÇÃO?

A lei faz referência a uma “contribuição”. O que importa é conhecer o seu fato gerador. Partindo da classificação rigorosamente científica, que toma por critério a consistência do próprio fato gerador, para distinguir entre aqueles vinculados e não vinculados, podemos reconhecer que estamos diante, nitidamente, de uma hipótese de tributo não vinculado.

É que a base de cálculo, como muito bem ensina a doutrina e como ficou exposto com magistral clareza por ALFREDO AUGUSTO BECKER, é o elemento essencial do fato gerador. Pois a base de cálculo dêste tributo, tal como prevista pelo art. 3º do projeto, é a **receita orçamentária** destas pessoas privadas.

Assim sendo, vê-se que o fato gerador consiste, no caso, num atributo destas pessoas privadas, que nenhuma relação

direta ou indireta guarda com qualquer tipo de atividade desempenhada pela União, referentemente a estas mesmas pessoas.

Em razão disto, fica aí evidentemente configurado o imposto.

Se confrontarmos esta situação concreta com o art. 16 do Código Tributário Nacional, vamos verificar que efetivamente estamos diante de um imposto. Efetivamente, o art. 16 do CTN dispõe que:

“Imposto é o tributo cuja obrigação tem como fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte.”

Na verdade, a **receita orçamentária** destas pessoas privadas é situação ou coisa que independe inteiramente de qualquer atividade da pessoa exigente (União) relativamente a elas. Esta “independência” a que, com rara felicidade, alude o CTN corrobora nossa classificação de tal tributo como “não vinculado” (v. nossos “Apontamentos de ciência das finanças, direito financeiro e tributário”).

Parece-nos indiscutível, portanto, que, efetivamente, estamos diante de uma figura de imposto.

Para as pessoas de direito privado que integram a chamada administração indireta, para os efeitos de aplicação desta lei, esta chamada contribuição é nitidamente imposto.

VII) COTEJO ENTRE AS DISPOSIÇÕES DO PROJETO E A DISCIPLINA DAS CONTRIBUIÇÕES PREVISTA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Como visto, estas parcelas — com as quais tôdas as pessoas designadas concorrerão para a formação do “programa” objeto dêste projeto — têm caráter tributário para as entidades de direito privado criadas por Estados e Municípios, e não têm caráter tributário para as demais pessoas contempladas no projeto.

Afirmou-se e demonstrou-se, inclusive, que para as pessoas privadas criadas por Estados e Municípios se trata de um imposto.

É de se perguntar, então, se as referências que contém o projeto à palavra “contribuição” (parágrafo único do art. 2º e art. 4º) efetivamente correspondem ao conceito científico desta.

Se os responsáveis pela elaboração dêste anteprojeto quiseram atribuir-lhe o regime (e a designação) de lei complementar é porque pensaram estar diante de entidade tributária.

Em nenhuma passagem se encontra, no projeto, referência a impôsto ou taxa.

Pelo contrário, por duas vezes se encontra a expressão "contribuição" (parágrafo único do art. 2º e art. 4º).

Disto tudo se deduz que ser lícito atribuir aos responsáveis pela elaboração do anteprojeto a intenção de criar uma **contribuição**.

A quem percorra com os olhos a legislação editada pelos governos revolucionários — que vieram excepcionar e depois revogar o regime da Constituição de 1946 — não causa estranheza o encontrar a designação "contribuição" erroneamente aplicada a impostos ou taxas. O conceito de contribuição ainda está muito confuso na nossa legislação, como infirme na doutrina.

Este é o caso da chamada "contribuição" para o Banco Nacional da Habitação, "contribuição" para o Banco Nacional de Crédito Cooperativo etc. Inúmeras foram as designações de "contribuição" que surgiram ultimamente, na legislação federal.

Nenhuma novidade se encerra em descobrir-se que essas "contribuições" não correspondem ao conceito doutrinário.

Não surpreende isto, já que a própria chamada "contribuição previdenciária", prevista no inciso XVI do art. 156 da Constituição Federal, não é uma contribuição verdadeira e própria (v. nosso "Sistema Constitucional Tributário", pág. 187 e segs.).

Em coerência, portanto, com esta tradição de designar erroneamente entidades tributárias, vem agora este projeto trazer mais uma "contribuição", que não corresponde ao conceito científico.

Das "contribuições" trata o inciso I do § 2º do art. 21 da Constituição Federal.

Prevê esta disposição que

"a União pode instituir: I — contribuição... tendo em vista intervenção no domínio econômico e o interesse da previdência social, ou de categorias profissionais;"

A única inteligência coerente que se pode atribuir a esta disposição é aquela no sentido de prestigiar uma distinção

entre esta entidade tributária (contribuição) e os impostos e as taxas, que vêm — dentro do Sistema Constitucional Tributário — previstos separadamente.

Assim sendo, estas contribuições não se podem confundir quer com os impostos, quer com as taxas.

Ora, está visto que a chamada “contribuição” prevista neste projeto — para União, Distrito Federal, Territórios e suas pessoas da administração indireta, assim como para Estados e Municípios — não reveste carácter tributário, não se cogitando, portanto, de classificar como sendo esta subespécie tributária.

Com relação às pessoas submetidas a regime de direito privado, integrantes da administração indireta de Estados e Municípios, isto configura um tributo; mas já se verificou que se trata de impôsto.

À primeira vista, parece que a contribuição prevista neste projeto preenche os requisitos da disposição do inciso I do § 2º do art. 21 da Carta Federal, já que ela atende aos interesses da previdência social, quando preenche algumas das finalidades previstas no inciso XVI do art. 165 da Constituição vigente.

Efetivamente, ela atende aos servidores públicos em casos de doença, velhice, invalidez, morte. Por outro lado, trata-se de tributo estabelecido em benefício de categorias profissionais.

Como é sabido, o princípio da imunidade tributária recíproca previsto no art. 19, III, a, sòmente cobre os impostos, não se estendendo às taxas e contribuições.

Os responsáveis pela elaboração dêste projeto estavam bem conscientes disto e, no entanto, previram a aquiescência do legislador estadual ou municipal para a incidência destas exigências, relativamente a Estados e Municípios, e entidades da sua administração indireta.

Ora, isto evidencia claramente que êles tinham convicção de não estarem diante de uma contribuição, já que a lei federal poderia impor contribuição, sem necessidade da concordância de Estados e Municípios.

Ocorre que o obstáculo à exigência de mais uma contribuição com finalidade previdenciária estaria na circunstância de já haver a legislação — consubstanciada na Lei Orgânica da Previdência Social — regulamentado o inciso XVI do art. 165 da Constituição Federal.

Estaríamos, então, diante da hipótese de dupla exigência de um mesmo tributo, relativamente a Estados e Municípios,

com infringência da sistemática prevista na própria Lei Orgânica da Previdência Social, rigorosamente adequada aos cânones sistemáticos da Constituição.

Por outro lado, o simples confronto da disposição do parágrafo único do art. 163 da Constituição com o § 1º do art. 166 bem evidencia que não se trata, quer da contribuição — que pode ser instituída por lei federal, para atender à intervenção no domínio econômico —, quer, no caso, de contribuição em benefício de associação profissional ou sindical.

E a consideração sobre os elementos constitutivos do fato gerador deste tributo (tributo — como visto — só para as entidades submetidas a regime de direito privado e que integram a administração indireta dos Estados e dos Municípios) bem evidencia que estamos diante de exação que deve ser classificada como não vinculada, e, em consequência, excluindo o reconhecimento de uma contribuição, no caso.

VIII) DISCERNIMENTO ENTRE O CAMPO DE INCIDÊNCIA DO PROGRAMA DE INTEGRAÇÃO SOCIAL (PIS) E DO PROGRAMA DE FORMAÇÃO DO PATRIMÔNIO DO SERVIDOR PÚBLICO

O Programa de Integração Social (PIS) cobre o campo das empresas privadas, e o programa de formação do patrimônio do servidor — em estudo —, o setor dos serviços públicos, vale dizer: a administração, assim direta como a indireta.

Não importa que certos órgãos da administração indireta estejam submetidos a regime de direito privado (como as sociedades mistas, empresas públicas ou fundações de direito privado criadas pelo poder público). Em todas estas hipóteses — desde que se configure o que os Decretos-leis n.ºs 200 e 900 designam por **administração indireta** — não incide o PIS para dar lugar à aplicação da lei cujo projeto aqui estudamos.

IX) CONCLUSÃO

As principais indagações aqui levantadas podem ser respondidas, sinteticamente, à vista de todo o exposto, da seguinte forma:

1. Receitas correntes próprias são aquelas realizadas pelas pessoas constitucionais, excluídas as receitas “de transferência”, tal como classificadas pela Lei nº 4.320.

2. Sendo o sistema orçamentário sempre decomponível em duodécimos, e referindo-se o projeto a “recolhimentos mensais” (art. 2º), o cálculo destas importâncias há de ser sobre as receitas realizadas mês a mês.
3. O cálculo há de ser sobre a receita orçada (prevista), já que a receita “realizada” só é apurável com muito tempo de atraso.
4. Para Estados e Municípios configura-se contrato de adesão, a ser livremente pactuado.
5. Para as pessoas submetidas a regime de direito privado criadas por Estados e Municípios, integrantes de sua administração indireta, é impôsto.
6. A lei estadual ou municipal, conforme o caso, deverá vir dispor que o Executivo fica autorizado a firmar convênio com a União para o fim de integrar os servidores estaduais ou municipais (conforme o caso) no “programa”.
7. Na ausência de lei estadual ou municipal, o Estado ou Município interessado (conforme o caso) fica excluído do “programa” e, via de consequência, sem os ônus correspondentes.

A decisão a respeito fica inteiramente a critério do legislador estadual ou municipal, de acordo com os princípios constitucionais, com os quais afina a disposição do art. 8º do projeto.

Pressupostos do Direito Administrativo

CORSÍNDIO MONTEIRO DA SILVA

Assistente Jurídico do DASP

O Direito Administrativo, um dos mais novos ramos do Direito Público, experimentou também êle suas vicissitudes até chegar a constituir verdadeiramente uma ciência e a ser considerado como um dos mais importantes capítulos do Direito depois do Direito Constitucional.

Pressupostos do Direito Administrativo são os marcos de sua evolução pelos estreitos e difíceis caminhos das conquistas do homem no mundo dos valôres, considerado o Direito como fato cultural. São fatos ou circunstâncias que necessariamente o antecedem, o condicionam e o justificam.

O antepassado imediato do Direito Administrativo é uma administração servida por um ordenamento administrativo. A administração preexistiu ao Direito Administrativo. É o seu primeiro pressuposto e a atividade fundamental do Estado.

Na lição de LENTINI, o Direito Administrativo pode ser apreciado sob duplo aspecto: como legislação e como ciência, embora possam ambos êstes dois aspectos ser considerados entre si conexos e até se confundirem.¹

Examinada sob o primeiro aspecto, a história do Direito Administrativo confunde-se com a do Estado, já que não existe Estado, por primitivo que seja, que não tenha um ordenamento administrativo.²

Não apresentava o Estado, primitivamente, como se sabe, distinção efetiva e real entre poderes e funções que eram enfeixados nas mãos do Príncipe ou Soberano, a um só tempo, legislador, juiz e administrador.³

Por ser a administração constituída de ordenamentos especiais, à autoridade incumbida de os aplicar não tinham tais or-

1. LENTINI, Arturo — *Istituzioni di Diritto Amministrativo*, Milano 1939, I, p. 9.

2. MEUCCI, *Istituzioni di Diritto Amministrativo*, 6ª ed., p. 10, apud LENTINI, *op. cit.*, p. 9.

3. LENTINI, Arturo — *Istituzioni cit.*, p. 9.

denamentos outro sentido que não o de meras instruções ou ordens a ela dadas pelo Soberano. Nenhum direito poderia o indivíduo pretender contra a Administração Pública, sendo sempre o Soberano quem decidia sobre as relações e sobre todas as questões que acaso surgissem entre a Administração e as pessoas físicas e jurídicas.

A Administração pública sob a monarquia absoluta não era concebida diferentemente.

Há exceção a este sistema, especialmente na história dos antigos povos, em matéria de justiça administrativa e nos ordenamentos de países em que, progressivamente, se diferenciavam as funções do Soberano, e se ditavam normas de direito público com vistas a regular a Administração. Enquanto não se sobrepôs, todavia, ao chamado **Estado de Polícia**, o **Estado constitucional** sob a forma representativa, e não se afirmou a separação dos poderes e o **Estado de Direito**, a derrogação das normas de direito público foi sempre admitida em virtude da necessidade ou da utilidade pública. Na Grécia antiga, existia o tribunal dos Éforos, e, em Roma, as controvérsias referentes aos atos dos magistrados eram levadas à presença da assembléia popular.⁴

A existência de um conjunto de normas, já no Direito Romano, não seria bastante para ensejar a criação de uma disciplina científica, mesmo porque seria provável nunca haver existido consciência de que se tratava de uma relação entre sujeitos de direito, diferentes e distintos.⁵

No **Estado de Polícia**, o Príncipe ou Soberano governava, não em seu próprio nome, mas em nome do Estado. Era concebido o Estado, não como o complexo de todo o ordenamento, mas como a instituição mesma da Coroa ou do Governo. O **Estado de Polícia** era ente institucional.⁶

Aquilo que, então, sem maior rigor, se chamaria "Direito Administrativo" exauria-se, por assim dizer, em um único preceito que estabelecia um **direito limitado** para administrar. Não era reconhecida nenhuma ordem de direitos ao indivíduo em face do Soberano. A pessoa humana era contemplada como um objeto do poder estatal, e não como sujeito que com o Estado se relacionasse.⁷

4. LENTINI, Arturo — *Op. cit.*, p. 9-10.

5. GORDILLO, Agustín A. — *Introducción al Derecho Administrativo*, Buenos Aires, 1966, 2. ed., p. 21.

6. LENTINI, Arturo — *Op. cit.*, p. 10.

7. GORDILLO, Agustín A. — *Op. cit.*, p. 22.

A expressão célebre de LUIZ XIV — *L'Etat c'est moi* —, mais do que um estado de espírito, refletia uma época e definia o Estado Absolutista.

A esta concepção do Estado e de suas relações com os administrados se atribuiu o nome de **Estado de Polícia**.

No **Estado de Polícia**, ao reconhecer-se ao Príncipe ou Soberano um poder ilimitado, não só quanto aos fins pretendidos, como quanto aos meios que podia empregar para atingir aquêles mesmos fins, mal se poderia conceber um tratamento científico desse poder.⁸

Não se há de inferir daí, necessariamente, que **não existia um direito público**, pois, mesmo dentro desse princípio de poder ilimitado e levando em conta as normas que dele emanaram, havia certo ordenamento positivo. O que não existia, certamente, era uma ciência em torno desse ordenamento positivo.⁹

A rigor, não há confundir normas administrativas esparsas com o Direito Administrativo como indagação científica ou como ramo autônomo do Direito Público.

Isso não impediu, entanto, que um Mestre como SERRIGNY escrevesse uma obra intitulada: **Droit Public et Administratif Romain**.

Daí dizer OTTO MAYER que, no sentido literal do termo, Direito Administrativo quer dizer direito relativo à administração, designa um direito que lhe é aplicável.¹⁰

De modo que a expressão **Direito Administrativo** deriva de **administração pública**, por isso que a **administração** preexistiu ao Direito Administrativo como ciência. Embora certos autores usassem a expressão **Direito Administrativo**, faziam-no considerando-o como legislação referente à administração pública.

Não são poucos os autores que definem o Direito Administrativo como complexo de normas jurídicas que, pelo seu objeto, se referem à Administração Pública. Seria uma reminiscência do Direito Administrativo visto sob o aspecto da legislação.

Assim, certos eminentes cultores do Direito, como SANTI ROMANO, CINO VITTA, ANTONIO SALANDRA, além de OTTO MAYER, conceituam o Direito Administrativo como o ramo do Direito relativo à Administração Pública ou como ordenamento jurídico da Administração Pública. D'ALESSIO define-o como

8. GORDILLO, Agustín A. — *Op. cit.*, p. 22.

9. *Id.*, *ib.*

10. MAYER, Otto — *Le Droit Administratif Allemand*, Paris, 1903, p. 15.

o complexo de normas jurídicas internas que regulam as relações que se estabelecem no âmbito da Administração Pública, enquanto age para atingir seus próprios fins, e com os sujeitos a ela subordinados.¹¹ PRESUTTI o conceitua como o estudo das relações jurídicas referentes à atividade da Administração Pública naquilo que ela tem em particular em confronto com outras relações jurídicas.¹² FRITZ FLEINER diz que somente a Administração, em sentido estrito, constitui o objeto do Direito Administrativo, embora reconheça não se limitar esse ramo do Direito Público a estudar a gestão do Estado.¹³ Sinonimizando a atividade concreta do Estado com a Administração, acentua RISPOLI ser o Direito Administrativo o complexo de normas que regulam a atividade concreta do Estado (administração) para a consecução dos fins nacionais.¹⁴

SANDULLI, apoiado em SANTI ROMANO, afirma que a definição do Direito Administrativo pressupõe o conceito de Administração Pública, e, para a este conceito chegar, afirma dever-se partir da noção de Estado. Esta a razão por que certos autores de Direito Administrativo desdobram o seu estudo a partir do conceito de Estado.¹⁵

RAFAEL BIELSA, em sua magnífica obra **Derecho Administrativo**, afirma que a noção de Direito Administrativo pressupõe, de uma parte, o conceito de "Administração", e, de outra, o conceito de "Direito Público", do qual o Direito Administrativo é importante ramo, aduzindo que, em razão da "índole didáctica" que pretendeu imprimir àquela sua obra, é que deixou de primeiro cuidar da Administração e do Direito Público em geral, confessando, embora, que "tal debería ser el orden a seguirse en la presente exposición" havendo o ilustre Mestre abandonado, assim, aquela "posición lógica de estas materias".¹⁶

De modo que a própria noção literal de Direito Administrativo realça o seu primeiro e essencial pressuposto, que é a Administração Pública.

11. D'ALESSIO, Francesco — **Istituzioni di Diritto Amministrativo Italiano**, Torino, 1932, I, p. 20.

12. PRESUTTI, Errico — **Istituzioni di Diritto Amministrativo Italiano**. Messina, 1931, I, p. 53.

13. FLEINER, Fritz — **Instituciones de Derecho Administrativo** (Trad. de Sabino A. Gendin), 1933, p. 4.

14. RISPOLI, Arturo — **Istituzioni di Diritto Amministrativo**, Torino, 1938, p. 17.

15. SANDULLI, Aldo M. — **Manuale di Diritto Amministrativo**, 4. ed., Napoli, 1957, p. 3.

16. BIELSA, Rafael — **Derecho Administrativo**, Buenos Aires, 1955, I, p. 35. Nota 1.

Não basta, porém, que se diga que o Direito Administrativo pressupõe uma **administração**, porquanto, isso, seria limitá-lo ao aspecto da legislação e não tratá-lo como ciência, e não tê-lo como ramo autônomo do Direito. De que resultaria o Direito Administrativo cujo conceito fôsse além de simples ordenamento administrativo? A despeito de que tal ordenamento já evoluía para o reconhecimento de algum direito do indivíduo em face do Estado, qual a razão determinante que delimitou as relações do Poder público com seus súditos?

Na resposta a estas indagações, reside o desdobramento dos pressupostos do Direito Administrativo.

Embora o Estado tivesse já funções distintas, de início desempenhadas por uma única pessoa, o Príncipe ou o Soberano, à proporção que aquelas funções foram aumentando de complexidade, as circunstâncias impuseram a criação de novos órgãos para melhor desempenho das funções estatais. Pessoas da confiança do Soberano desenvolviam tais atribuições em nome dêle, e os donos do poder autocrático eram os senhores territoriais e uma minoria privilegiada.

No exame dos pressupostos do Direito Administrativo, há que atentar para o ambiente político que propiciou, nos tempos modernos, o seu aparecimento como verdadeira conquista social, além de simples processo de divisão do trabalho, como reflexo do que já vinha ocorrendo no âmbito da produção.

A constitucionalização do Estado é que gerou o nôvo ramo do Direito Público. Pode-se dizer que o Direito Administrativo é irmão gêmeo do Direito Constitucional, não fôsse êste de maior significação que aquêle no mundo do Direito.

PORTO CARREIRO, em suas **Notas sôbre Filosofia do Direito**,¹⁷ oferece-nos elementos que servem de compor, em síntese, a atmosfera em que se processou a constitucionalização do Estado. Podemos, da sua lição, extrair os fundamentos em que se estabeleceu a passagem do Estado Absolutista para o chamado **Estado de Direito**.

Cumprê lembrar que, por aquela época, nova classe social surgia amparada pelo poder econômico, que era a burguesia.

De início, sob o aspecto mercantil, essa nova força econômico-social foi, aos poucos, adquirindo o contrôlo da situação política, a ponto de influir "na feitura das leis e na organização jurídica dos novos Estados Nacionais".¹⁸

17. PORTO CARREIRO, C.H. — **Notas sôbre Filosofia do Direito**, Rio de Janeiro, GB, Alba, 1970 (?)

18. PORTO CARREIRO, C.H. — **Op. cit.**, p. 148.

Já não era possível ignorar “a existência dessa classe que vinha crescendo assustadoramente. A partir do século XVI, e, notadamente, durante o século seguinte, as grandes navegações e as grandes descobertas descortinaram novo panorama econômico-político para os Estados europeus”. “Carreando para a Metrópole as riquezas das colônias”, os mercadores foram impondo suas exigências. “A velha estrutura jurídica rompia-se por todos os lados, impotente para conter o novo surto de progresso e as novas modificações infra-estruturais”, que, a cada passo, surgiam.¹⁹

Urgia se fizesse “uma reforma que viesse trazer novas bases às novas relações sociais”.

Os súditos de então, solidarizando-se “com as reclamações da classe mercantil, já economicamente poderosa”, manifestaram-se pela “abolição das idéias medievais”, que dificultavam a “orientação do Estado a favor dessa nova classe” de crescente prestígio, “pronto para dominar o Estado”.²⁰

Conseguiu o mercantilismo se criasse “mentalidade diferente de governo e de administração, orientando a formação de barreiras alfandegárias que garantissem a geração do saldo ouro favorável na balança de comércio. Daí por que pediam o fortalecimento do Estado, com o estabelecimento de privilégios e do protecionismo. Era, de fato, a intervenção da burguesia nas funções políticas, embora a nova classe não participasse diretamente do poder”.²¹

Como estivesse a Inglaterra à frente dessa política econômica, adquiriu, ali, a burguesia definida consciência de classe, que se traduziu pelo movimento de divisão do poder, de acordo com as diferentes funções do Estado.²²

“Logo após a chamada revolução burguesa, que colocou o povo no Parlamento, foram desenvolvidos os conceitos teóricos e práticos dessa divisão do poder, com a finalidade de distinguir, separar, dividir os diversos campos da atuação do Estado. A função considerada básica e indeclinável foi a legislativa, ou seja, a função permanente, obrigatória (para todos, inclusive para o próprio legislador), foi a de fazer a lei, ditar a norma. O **Instrument of Government** de CROMWELL, de 1653, é apontado como o primeiro documento efetivo dessa divisão. Mais tarde, HARRINGTON, em seu **Oceana**, procurou estabelecer um “sistema de freios e controles recíprocos”, que pudesse

19. *Id.*, *ib.*

20. *Id.* p. 148-49.

21. *Id.*, p. 149.

22. *Id.*, *ib.*

harmonizar êsses poderes divididos. A Revolução de 1688 e o **Bill of Rights**, com a instituição do regime constitucional inglês, encontraram ressonância na obra de JOHN LOCKE, com o poder legislativo inteiramente separado dos demais poderes. Como justificativa de sua tese, aduziu LOCKE que os homens que fazem a lei não devem aplicá-las, porquanto a lei perde seu caráter” tão logo o legislador possa utilizá-la para medidas e mandatos particulares a seu arbítrio.²³

Com essa teoria, acentua PORTO CARREIRO, justificava-se a participação da burguesia no governo. Acentua, ainda, PORTO CARREIRO, que teria sido BOLINGBROKE o autor efetivo da doutrina constitucional do equilíbrio dos poderes, baseada no equilíbrio e controle recíproco, e que MONTESQUIEU, ao escrever sua obra **L'Esprit des Lois**, em 1748, teria sido por êle influenciado.

Conseguiram, dêsse modo, os burgueses, já “detentores do poder econômico e orientadores de uma ideologia que atendia a seus próprios interesses”, “subverter a posição das forças políticas tradicionais, exaltando o indivíduo e o individualismo, enquanto dividia o poder para governar”.²⁴

“A verdade é — afirma PORTO CARREIRO — que a teoria da divisão e da separação dos poderes do Estado começou a tomar corpo quando os interesses da classe burguesa já estavam sendo demasiadamente ameaçados pela aristocracia e quando a própria burguesia sentiu que podia manipular sua força econômica a favor da conquista do poder político. A melhor maneira seria, sem dúvida, dividir para governar”.²⁵

Há que distinguir, todavia, entre **divisão** dos poderes e **separação** dos poderes. “A **divisão** corresponde a uma realização histórica, que vem desde o aparecimento da propriedade privada. A especialização das funções fêz-se realidade a partir do momento em que a atividade do grupo se tornou complexa e não mais podia ser exercida por uma única pessoa. Mas isso não implicou em **separação** dos poderes. Os manipuladores dessas funções administrativas e governativas, em conjunto, compartilharam dessas tarefas, não as comunicando a ninguém mais. Como êsses organizadores pertenciam às famílias mais ricas e importantes da época, compreende-se que toda a orientação estatal tinha de fazer-se de acordo com a vontade dessa classe dominante”.²⁶

23. *Id.*, p. 150.

24. *Id.*, p. 151.

25. *Op. cit.*, p. 153.

26. PORTO CARREIRO, C.H. — *Op. cit.*, p. 154.

“Com a burguesia, em estado ascendente, surgiu a tese da **separação** dos poderes, o que correspondia, na época, à forma de luta pelo poder político. Separadas as atribuições (até então reunidas nas mãos do Soberano, monarca absoluto), claro está que a burguesia teria de obter, para si, uma delas. Verifique-se que sua luta principal foi dirigida para organização do poder **legislativo**, onde teria oportunidade de orientar o governo, com a feitura das leis”.²⁷

“Não se pode negar que a divisão das funções estatais permite melhor eficácia no funcionamento do Estado. Mas é preciso que sintamos que sua **separação** correspondeu ao anseio da burguesia de dominar plenamente os órgãos estatais, começando pelo legislativo, que era o de mais fácil acesso.”

Dentro dessa perspectiva histórica, infere-se que o Direito Administrativo nasceu no bôjo de uma crise político-social. Assim, teríamos como seus pressupostos necessários a **liberdade** e a **igualdade**: liberdade individual, liberdade jurídica, liberdade política, liberdade em face do Estado; igualdade jurídica, para que o indivíduo, o homem comum estivesse em condições idênticas às do Estado, seja na defesa de direitos, seja no cumprimento de obrigações.

Sòmente a liberdade, com os condicionamentos fixados pela lei, em contraposição à autoridade, mas sem prejuízo desta, é que criou a atmosfera propícia a vicejar o nôvo ramo do Direito.

O Direito Administrativo é, sim, no sentido literal, o direito referente ou aplicável à Administração Pública, mas repousa, como ciência, sôbre dois princípios fundamentais — o da **liberdade** jurídica e o da **autoridade**. Sem autoridade e sem liberdade não há falar em Direito Administrativo.

Dando ênfase à liberdade em face da autoridade, no âmbito do Direito Administrativo, quer-se salientar a circunstância de que o problema da autoridade e da liberdade foi pôsto exatamente no caso do cidadão em face do Estado, precìpuamente, no âmbito do Direito Público, embora se pudesse demandar o Estado, por **ação civil**, como pessoa jurídica de natureza privada, conforme o fato ou ato impugnado. Foi pôsto exatamente no caso da pessoa física e jurídica em face do Estado, de vez que, como assinala SALANDRA, a palavra “cidadão” tem uma conotação com o direito político, enquanto a Administração Pública, pela própria natureza de suas funções, se relaciona

27. Id., ib.

com sujeitos de direito que nem sempre são cidadãos, em sentido estrito.²⁸ Mas, a princípio, era mesmo o cidadão que se afirmava politicamente perante o Estado.

Assim se refere Mestre DARCY AZAMBUJA: "Se o Estado é uma forma natural da sociedade humana e tem por fim realizar o bem comum dos que o constituem, a autoridade, elemento essencial do Estado, é também natural e necessária nas sociedades humanas".²⁹ "O poder político é natural e necessário", sendo que "um dos elementos da soberania é a força, e que ambos se legitimam pelo consentimento da consciência social e pela realização do bem público". E acentua: "Mas a liberdade é também um elemento natural e necessário na sociedade."³⁰

"Autoridade e liberdade" — diz o eminente Mestre gaúcho — "não são idéias antinômicas, mas condições necessárias e complementares da vida social e da civilização; onde uma delas falte, estas se tornam impossíveis. Por serem necessárias às sociedades e complementares, não podem ser ilimitadas, pois uma condiciona e completa a outra. As instituições que as regulam com inteligência, os regimes, em que elas se harmonizam, promovem o bem público, realizam a ordem, a felicidade e o progresso sociais. Para uma sã filosofia política, não há, não pode haver oposição entre liberdade e autoridade, pois são elas elementos essenciais, condições necessárias da própria vida social, e o homem não pode viver senão em sociedade. Na prática, porém, os que exercem a autoridade, por mais cultos e bem intencionados que sejam, podem, involuntariamente, ofender ou limitar excessivamente a liberdade do indivíduo, assim como este, voluntariamente ou não, pode opor obstáculos excessivos ao exercício legítimo da autoridade ou ofender a liberdade dos outros indivíduos pela extensão abusiva da sua própria. É necessário, portanto, que sejam traçados limites para o exercício da autoridade pelo Estado e para o gozo da liberdade pelos indivíduos. Traçar esses limites é função precípua do Direito, e como devam ser claros e conhecidos por todos, para serem respeitados, as leis os declaram expressamente".³¹

E como é que a liberdade, tão frágil, conseguiu conter a autoridade que tem irresistível vocação para o despotismo? Pela

28. SALANDRA, Antonio — *Corso di Diritto Amministrativo* — 3. ed., Roma, p. 7.

29. AZAMBUJA, Darcy — *Introdução à Ciência Política* — "Globo", Porto Alegre, 1969, p. 150.

30. AZAMBUJA, Darcy — *Introdução cit.*, p. 150.

31. *Id.*, p. 151.

separação dos poderes, pela distribuição dos poderes estatais por órgãos diferentes e independentes entre si, embora expressando todos em seu conjunto a força do poder do Estado visando o bem comum. Para tanto, foi necessária uma Revolução resultante de uma crise social, que visava derruir a cidadela do absolutismo para implantar uma nova ordem. Ainda assim, no âmbito do Direito Administrativo continuava a luta entre a liberdade e a autoridade visando a igualdade de todos — inclusive do Estado — perante um mesmo ordenamento jurídico.

Daí dizer AGUSTIN A. GORDILLO que o Direito Administrativo é, por excelência, a parte da Ciência do Direito que mais agudamente reflete o permanente conflito entre a autoridade e a liberdade, citando DIETHER HAAS, que asseverou que **a tensão encerrada nestas idéias sintéticas — Estado e indivíduo, ordem e liberdade — é insolúvel**. Sem discordar de todo com DIETHER, admite GORDILLO a possibilidade de um equilíbrio dinâmico entre ambas — autoridade e liberdade —, embora ache evidente que **a obtenção de tal equilíbrio há de ser uma das mais difíceis e delicadas tarefas da ciência moderna**.³²

O Direito Administrativo, assim, como ciência, é incompatível com o despotismo estatal, e é fruto de uma das mais significativas crises sociais do Estado moderno.

Criada a doutrina da **separação dos poderes** estatais, para que, ao invés do abuso da autoridade, predominasse o respeito à lei, um sistema de freios e contrapesos (o Poder contendo o Poder), originou-se daí o chamado **Estado de Direito**, isto é, o Estado em cuja organização são limitados pela lei os poderes estatais, que se distribuem por órgãos independentes e harmônicos entre si.

A separação dos poderes tornou possível a defesa do indivíduo perante a Administração pública, defesa que se era já afirmada no que se referia aos **atos privados** do Príncipe ou Soberano, posteriormente foi também consentida para todos os atos da administração em geral, vale dizer, a Administração Pública inscreveu-se no Ordenamento Jurídico, ficando, conseqüentemente, submetida, também ela, ao Direito.³³

Assim concebido, o Direito Administrativo é um fenômeno exclusivamente moderno.³⁴

32. GORDILLO, Agustin A. — *Introducción* cit., p. 33.

33. LENTINI, Arturo — *Instituzioni* cit., p. 10.

34. *Op. cit.*, *ibidem*.

Quando OTTO MAYER define a atividade administrativa como **a atividade do Estado para a realização de seus fins, sob a ordem jurídica**, RISPOLI o critica, aduzindo que essa definição contém qualquer coisa de supérfluo, porquanto nenhum Estado de Direito, assim como nenhuma pessoa jurídica de direito público ou privado, pode prescindir de agir **sob a ordem jurídica**, pois que esta é, sempre, um pressuposto necessário, acentuando LENTINI que **o Direito Administrativo pressupõe o Estado de Direito, podendo-se mesmo afirmar haver surgido ele da necessidade de se administrar com justiça.** ³⁵

Na lição de BIELSA, a **atividade** da Administração Pública dá origem a relações múltiplas entre ela e os administrados, e tais relações pressupõem **normas jurídicas** que as regulam, constituindo **o conjunto dessas normas** o conteúdo mesmo do Direito Administrativo. ³⁶

De modo que o Direito Administrativo, **um dos mais novos ramos do Direito Público**, é um capítulo do Ordenamento Jurídico Interno. É um complexo de normas emanadas diretamente da vontade do Estado, na medida em que somente ao Estado, pela própria natureza do seu poder soberano, compete eventualmente admitir que outros sujeitos editem normas que, pelo caráter e eficácia, sejam qualificáveis como normas jurídicas. Tais normas, na complexidade do seu conjunto, constituem o Direito Administrativo, e podem qualificar-se pelo seu objeto que, de modo mais ou menos imediato, se refere à Administração Pública.

A norma jurídica geralmente é norma de conduta endereçada a vários sujeitos de direito, sendo que, muitas delas, se destinam à Administração Pública, com a finalidade específica, sobretudo, de lhe regular a organização. ³⁷

O Estado e, em geral, toda pessoa jurídica de direito público, de que a Administração constitui particular momento, não possui outra realidade subjetiva que não a decorrente das pessoas que o compõem. Substrato social do Estado, resulta o povo não da soma das pessoas físicas, porém de uma complexa e orgânica combinação dessas mesmas pessoas. Organizando-se, não pode o Estado prescindir dos indivíduos, pois que sua capacidade jurídica de querer e de agir não pode deixar de

35. LENTINI, Arturo — *Op. cit.*, p. 17.

36. BIELSA, Rafael — *Derecho Administrativo*, Buenos Aires, 1955, I, p. 35.

37. D'ALESSIO, Francesco — *Istituzioni di Diritto Amministrativo*, Torino, 1932, I, p. 1.

pressupor uma capacidade física e natural, que, como tal, é própria e exclusiva das pessoas. Sem o elemento humano, o Estado é uma abstração, e a Administração Pública, um fantasma.

O Direito, norma absoluta da organização estatal, preceitua como a **capacidade física individual** possa ou deva imprimir energia à **capacidade jurídica**, à vontade soberana da coletividade, vale dizer, à **vontade do Estado**.

Os poderes jurídicos, em que se manifesta a capacidade jurídica do Estado, acham-se, dêsse modo, confiados a pessoas e por elas são exercidos, sem que esta circunstância importe, necessariamente, em torná-las ou consenti-las, como tal, titulares dêsses poderes. Ao invés disso, constituindo-se as pessoas como **órgãos do Estado**, têm elas, de direito, a faculdade de aquilatar, de avaliar os interesses gerais de que é titular o Estado, e, em nome e por conta do Estado, buscar satisfazer, da maneira mais conveniente ou mais completa possível, aqueles mesmos interesses.

A norma jurídica endereça-se à Administração Pública para lhe regular a ação, a atividade, seus objetivos mediato ou imediato. Pode ela impor ou vedar determinado ato, fixar o conteúdo, os limites, as condições objetivas e subjetivas de cada ação administrativa.

Ainda assim, nem tôda a atividade administrativa está vinculada ao Direito, pois que considerável parte dela fica livre e confiada ao chamado **poder discricional** dos órgãos públicos. A despeito de que, na base da explicação de tais funções, se encontra latente o poder discricional, não se pode desconhecer uma influência permanente e inequívoca do Ordenamento Jurídico.

Mesmo no que se refere ao Estado e à Administração Pública, cumpre o Direito seu papel de **delimitar** a esfera respectiva dos sujeitos jurídicos individuais. Ao Estado, unidade teleológica, investindo-se de personalidade jurídica, sendo sujeito capaz de direitos, também a êle se dirige o direito objetivo, que lhe estrema a esfera de atividade dos demais sujeitos de direito, pessoas físicas ou jurídicas. Como a idéia do limite implica na de relações entre os sujeitos jurídicos, sôbre os quais age e se afirma, inscrevendo-se o Estado entre outras pessoas jurídicas de **direito delimitado**, porquanto tem igualmente seu direito circunscrito à sua esfera e disciplinado na sua atividade, daí emergem o conceito e a relação jurídica entre o próprio Estado e os outros sujeitos de direito, nada obstante sejam, êstes sujeitos, elementos do Estado.

Nem tôdas as normas, porém, neste tríplice objeto de disciplinar a organização do Estado, de regular-lhe a ação e de delimitar-lhe a esfera jurídica de atividade, são normas de Direito Administrativo. Cumpre isolar das demais aquelas normas concernentes ao Estado enquanto **Administração Pública**. Como o conceito de **Administração Pública** se constitui em um momento da vida e da atividade de tôdas as pessoas jurídicas de Direito Público, é de serem incluídas, igualmente, no Direito Administrativo, as normas que a êste ramo do Direito se referem dentro daqueles objetivos.

Um dos pressupostos, assim, do Direito Administrativo, já agora como ciência, reside na concepção do Estado como **pessoa jurídica (persona juris)**, chegando H. HERZ a afirmar, peremptoriamente, que "enquanto o Estado fôr um conceito jurídico terá sempre de ser pensado como pessoa jurídica." ³⁵

Com efeito, não pudesse o Estado ser concebido como pessoa jurídica, não poderia êle, igualmente, ser sujeito de relações jurídicas, nem poderiam ser consideradas jurídicas as normas que disciplinam as relações de que participa. E jurídicas não poderiam considerar-se sequer as normas de organização, bem como aquelas que, desta ou daquela forma, disciplinam a ação do Estado. Porque é certo que o Direito se endereça às pessoas que possuem capacidade de querer e de agir, e objetiva, exatamente, qualificar as manifestações de tal atividade e vontade, regulando-lhe os efeitos externos. ³⁹

A questão da personalidade jurídica do Estado — bem como da dos outros entes públicos — tem ocupado sobremaneira os estudiosos do Direito, podendo-se afirmar com D'ALESSIO que tôda a história do Direito Público moderno tem sido por ela influenciado. Assim é que certa corrente doutrinária chegou mesmo a negar personalidade jurídica ao Estado, que não existiria como ente distinto dos indivíduos, seria êle a soma dos indivíduos que dêle constituiriam o elemento material. Representaria o produto da necessidade histórica e das condições sociais diferentes, não podendo ser concebido como um organismo autônomo que visasse a objetivos, com finalidade própria, e, sim, como resultante histórica dos interesses gerais dos vários grupos sociais. Se, pois, o Estado não possui objetivos próprios, já que seus fins não transcendem daqueles outros que pertencem aos que o integram, não se pode concebê-lo como pessoa jurídica. Esta teoria, acolhida por alguns auto-

38. Citado por GUSTAV RADBRUCH — *Filosofia do Direito* cit., II, p. 16. Nota I.

39. D'ALESSIO, Francesco — *Instituzioni* cit., p. 3-4.

res, não raro influenciados por preconceitos políticos, foi superada pela doutrina que considera o Estado como possuidor de personalidade jurídica própria, distinta da dos indivíduos que dêle fazem parte.

Possui o Estado, certamente, fins próprios que se não confundem com o interesse particular de cada qual, ocorrendo, muitas vezes, estarem os objetivos dêle, Estado, em conflito com os objetivos de muitos, embora interpretando o interesse maior da coletividade.

Daí dizer D'ALESSIO não ser o Estado "la somma degli individui che ne fanno parte, ma vive al di sopra di essi, superando i limiti dello spazio e del tempo; erede delle tradizioni del passato, tutelatore degli interessi avvenire". E acrescenta aquêlo Mestre: "Esso é l'espressione di quell'istinto che ricollega le generazioni presenti alle venture, che nella famiglia fa sì che i padri provvedano al benessere dei figli e dei nipoti".⁴⁰

O fenômeno de **combinação**, pelo qual se reúnem e se fundem os vários elementos sociais que podem ser representados sinteticamente como **unidade**, vem a constituir o processo de organização do Estado em face e por atuação de objetivos puramente sociais. Organizado pelos seus próprios fins, torna-se o Estado uma unidade teleológica. Assim concebido, tendo fins próprios que atingir, interesses que satisfazer, que não os interesses individuais de cada qual, possui o Estado em si o elemento essencial para o reconhecimento de sua personalidade jurídica. Tais interesses, realmente, que, como os outros, almejam encontrar reconhecimento e proteção no Direito, carecem de **um sujeito** que eventualmente possa pô-los em movimento e, para tanto, valer-se das normas que os próprios interesses reconhecem e protegem. Constituindo-se o Estado como tal sujeito, não pode deixar êle de ser considerado como **sujeito de direitos** nem como não possuindo, como atributo essencial e originário, **personalidade jurídica**.

Deduz-se daí que a personalidade jurídica do Estado tem necessidade de integrar-se em outro conceito, qual o de se referirem ao próprio Estado as normas jurídicas objetivas.

Se o Estado, sobre ser fonte do direito objetivo, não fôsse, igualmente, sujeito ativo e passivo das garantias que o próprio Direito contém, estabelecendo sanções pelo não cumprimento de suas normas, seria êle, certamente, titular dos interesses, mas êstes interesses, caso não se sujeitassem ao disciplinamento da ordem jurídica, não poderiam constituir-se em **direitos**

40. Istituzioni cit., p. 4-5.

subjetivos. Não poderia o Estado acionar sua vontade para exigir a **proteção jurídica** dos seus próprios interesses. Poderia desenvolver sua vontade por mera satisfação de fato de tais interesses. Só se pode falar de **direitos subjetivos** quando o sujeito jurídico estiver vinculado ao Direito, estiver vinculado à ordem jurídica. Parece evidente, entanto, não se poder falar de **direitos subjetivos** sem que se atente para o conceito paralelo de **obrigações jurídicas**, nem se há de conceber um **sujeito de direitos** que não seja, também, eventual ou potencialmente, **sujeito de deveres jurídicos**.

Admitindo-se, assim, a **sujeição do Estado ao Ordenamento Jurídico**, esta circunstância representa um pressuposto necessário e essencial da própria existência do Direito Administrativo e consubstancia o conceito de **igualdade de todos** perante a lei.

Neste ponto, encontrou-se a doutrina, ainda, em face da grave objeção: não é de admitir-se, argumentou-se, que o Estado, a fonte mesma do direito objetivo, cuja vontade se identifica com aquela que constitui o conteúdo da norma jurídica, possa, ao mesmo tempo, ficar vinculado juridicamente, por consequência necessariamente, à obediência daquele imperativo que promana da sua própria, livre e soberana liberdade.⁴¹

A escola do Direito Natural, que exerceu grande influência no campo do Direito Público, em face do fato incontestável de que o Estado achava-se sujeito à observância das normas jurídicas objetivas, ainda que sendo a fonte mesma do Direito, criou a ficção da dupla personalidade do Estado: o **Estado soberano** e o **Fisco**. Pairaria o primeiro acima do Ordenamento Jurídico e, como tal, não poderia ser sujeito de obrigações jurídicas. Seria o segundo uma pessoa jurídica de Direito Privado que, como todas as outras, pode ser titular tanto dos direitos como das obrigações jurídicas.

Esta distinção, todavia, era peculiar de um direito histórico em que prevalecia, como vimos, um tipo particular do Estado — o **Estado de Polícia** —, no qual a vontade do Príncipe era superior e ficava além dos foros do preceito da lei à qual não poderia ser subordinado.

Consoante a teoria do Fisco, o patrimônio público não pertencia ao Príncipe nem ao Estado soberano, senão a um sujeito jurídico distinto de ambos, que seria o Fisco, ou seja, a uma pessoa jurídica subordinada ao **Direito patrimonial**. Aquela teoria considerou o **Direito patrimonial** como parte do Direito Privado, de modo que não se encontrou dificuldades em

41. D'ALESSIO, Francesco — *Istituzioni cit.*, p. 6.

submeter o Fisco, como um particular qualquer, à Justiça e as normas jurídicas, isto é, ao Direito Civil. Através dessa teoria, pretendeu-se, também, proteção jurídica para o súdito em face dos atos soberanos da autoridade, cujo resultado prático era o pagamento de uma indenização a favor do querelando cujo direito particular adquirido (**jus quaesitum**) houvesse sido lesado por um ato da autoridade. Isto ocorreu, principalmente, no Direito germânico da Idade Média.⁴²

De modo que aqueles ordenamentos não podiam suprimir algumas relações em que o Estado, em face dos seus súditos, era vinculado à observância das leis e poderia estar subordinado à autoridade do magistrado.

A ficção dos adeptos da escola do Direito Natural era mais consequência da necessidade de conciliar as situações de fato emergentes com a rigidez do **Estado de Polícia**.

É certo que a teoria do Fisco procurou justificar uma distinção que vinha momentaneamente superar os obstáculos da realidade, mas, ficção que era, acabou por ser superada, e o próprio Direito Natural prestigiou, no século XVIII, as duas grandes teorias antiabsolutistas: a da **separação dos poderes** e a dos **direitos inatos do homem**.

Com efeito, não seria admissível tivesse o Estado dupla personalidade, salvo se se admitisse tivesse êle dupla finalidade, visto que **a personalidade nada mais é que a capacidade reconhecida do direito de realizar os próprios objetivos, os próprios fins a que se propõe**. Mas, se único e indivisível é o fim do Estado, única deve ser sua personalidade.⁴³

Não se há de argumentar que o Estado, sendo fonte do Direito, assim como cria uma norma, que impõe a si próprio uma obrigação, cria um direito a favor de terceiro, possa abrogar a mesma norma, deixando perecer o direito, liberando-se, dêsse modo, da observância da obrigação. Atentando-se para êste aspecto do fenômeno da criação da ordem jurídica, é natural o relêvo que, enquanto o Estado, com uma tal ordem jurídica, assim se autolimita, vincula e condiciona sua própria atividade em face dos outros sujeitos de direito, impõe a si próprio obrigações cujo cumprimento depende da sua vontade e que, por conseguinte, não poderia, sem esforço, considerar-se como obrigações jurídicas.⁴⁴ Donde se infere que o elemento essencial de toda obrigação jurídica é o da necessidade

42. FLEINER, Fritz — *Instituciones* cit., p. 25-9.

43. D'ALESSIO, Francesco — *Istituzioni* cit., p. 6-7.

44. D'ALESSIO, Francesco — *op. cit.*, p. 7.

de compelir o sujeito passivo a cumprir a obrigação como inevitável conformação de sua vontade ao comando jurídico.

Cumpre atentar, ainda, para o Ordenamento do Estado moderno que, exatamente com suas normas jurídicas, a constituir o **Estado de Direito**, assim se autolimita. Se o Estado constitui um **único sujeito**, tendo **uma só personalidade jurídica**, vale dizer, **uma única capacidade**, isso não implica em não poder apresentar uma **distinção** em suas funções fundamentais e até mesmo uma **divisão** de tais funções, quer sob o aspecto subjetivo dos órgãos, quer sob o aspecto formal.

Postulado fundamental que se inscreve no pedestal do Estado moderno é, sem dúvida, aquele da **separação dos poderes**, em que o poder contém o poder.⁴⁵

O princípio da separação dos poderes surge sob os auspícios de MONTESQUIEU como doutrina de absoluto conteúdo político, já que aquele grande pensador francês entendia que a verdadeira liberdade civil e política não poderia ter garantia mais segura que com a adoção daquele princípio.

A divisão e distribuição das várias atividades estatais entre órgãos diversos não podem, todavia, ser efetuadas de modo pleno e absoluto, de tal modo que cada uma função seja atribuída tôda e exclusivamente a órgãos distintos.

É certo que esta concepção do princípio da separação dos poderes, tomada em termos absolutos, não constitui mais que irrealizável idealismo: cindiria a unidade do Estado e frustraria o seu funcionamento. Não correspondia ela, demais disso, à realidade da Constituição da Inglaterra tal como MONTESQUIEU a havia deduzido, nem é mais, hoje em dia, praticada completamente em nenhum país.⁴⁶ Nada obstante, o princípio foi de capital importância na formação do Estado Moderno e ainda hoje é respeitado como postulado democrático.

O princípio da separação dos poderes é comumente compreendido sob três aspectos: material ou objetivo, subjetivo e formal.

Recordemos êstes três aspectos.

Quanto ao aspecto material ou objetivo, o princípio leva a uma conceitual discriminação das funções do Estado com base na sua natureza. Esta diferenciação das várias funções fundamentais do Estado remonta, como se sabe, aos mais antigos tempos. Já ARISTÓTELES distinguia três momentos na

45. D'ALESSIO, Francesco — *Op. cit.*, p. 8.

46. *Id.*, *ib.*

atividade do Estado: o em que o Estado dita as normas de conduta; aquele em que assegura a execução dessas normas no resolver as controvérsias que surgem na sua justa aplicação e com a atuação coativa de tais resoluções; aquele, enfim, em que o Estado realiza seu objetivo, desenvolvendo sua atividade para a satisfação das necessidades coletivas em atuação das normas jurídicas nelas posta.

No que se refere ao aspecto subjetivo, o princípio é entendido como **repartição das funções do Estado entre vários órgãos** com a atribuição como matéria específica de **competência**, embora não absoluta, mas característica e normal. Distingue-se, assim, um **poder legislativo**, um **poder administrativo**, um **poder judiciário** em sentido subjetivo com as matérias de **competência** dos órgãos que exercitam as funções correspondentes como próprias, típicas e normais. **Típicas e normais**, porque esta distinção, como se sabe, não é feita em termos absolutos. Têm os órgãos, certamente, como matéria **precípua** de sua competência, a função de onde deriva o nome, porém não somente essa função elas possuem, e, assim mesmo, não na possui de modo exclusivo.⁴⁷

As três funções, **legislativa, administrativa e jurisdicional**, com efeito, à vista da **unidade do fim** a que visam, são entre si intimamente conexas e integrativas, sem poderem ser separadas e independentes uma da outra. Essa **interação** constitui a vida mesma do Estado, bem como de todo o seu complexo organismo, que não pode dominar mediante categoria abstrata, sem que sua organização possa obedecer a critérios rigorosamente lógicos, e, sim, que deva submeter-se à exigência prática da vida.⁴⁸

O postulado da separação dos poderes não é somente princípio de especificação dos órgãos e funções, mas é, também, por isso mesmo, **princípio de coordenação** pela essencial **unidade e organicidade** do Estado e por meio do qual ele ora se revela como **poder legislativo**, ora como **poder executivo**, ora como **poder judiciário**. Desta ou daquela forma, fica e permanece o Estado **uno e incindível em sua essência**.

Disso decorre que a regra da separação subjetiva dos poderes não pode deixar de experimentar, na prática, algumas atenuações. Assim é que ela é acolhida no Ordenamento de todos os Estados modernos e no Direito vigente, como **princípio de tendência** antes que como regra absoluta.⁴⁹

47. D'ALESSIO, Francesco — **Op. cit.**, p. 8-9.

48. D'ALESSIO, Francesco — **Op. cit.**, p. 9-10.

49. D'ALESSIO, Francesco — **Op. cit.**, 9-10.

Ninguém ignora que a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, órgãos legislativos típicos do ponto-de-vista subjetivo, têm, também, funções de caráter administrativo ou judiciário. De igual modo, órgãos especificamente administrativos podem exercer outras funções, constituindo-se, consoante D'ALESSIO, exercício de funções legislativas o da faculdade de regulamentar a lei, e de funções judiciárias quando o Presidente da República, por exemplo, exercita o direito de graça ou indulto. Também os órgãos judiciários podem desempenhar funções de outros Podêres. O juiz, por exemplo, não pode editar a norma de direito, porém, em certos casos, tem esta faculdade, quando a lei, por exemplo, fôr omissa ou obscura.

A separação dos poderes pode ser ainda entendida sob o aspecto formal: os poderes do Estado distinguem-se segundo a **forma** que assumem os atos em que se exprimem as várias funções. Aos **três conceitos objetivos de legislação, administração, jurisdição**; às **três categorias subjetivas dos órgãos legislativo, administrativo e judiciário**, correspondem, portanto, as **três formas características de ato legislativo, judiciário e administrativo**.

O ato legislativo, do ponto-de-vista formal, é a **lei** que se aperfeiçoa com a promulgação e adquire eficácia com a publicação. O ato judiciário é a **sentença** que deve conter todos os requisitos previstos em lei. O ato administrativo não é condicionado, como os outros, à observância de forma típica, salvo alguns casos especiais em que a lei previamente define determinada forma (decreto). O conceito formal, portanto, de ato administrativo pode caracterizar-se mais por elementos negativos que por elementos positivos, abrangendo êle tôdas as manifestações da vontade estatal que não requeiram a forma de lei ou de sentença.⁵⁰

Lei, sentença, ato administrativo são, conseqüentemente, as **três formas típicas** por que se revela a atividade do Estado.

São, sobretudo, tais formas que atribuem o **caráter jurídico** aos vários atos e lhe condicionam diversa eficácia. Onde, porém, na observância das próprias formas, estão os órgãos estatais necessariamente vinculados, por êles e através dêles, fica vinculado o próprio Estado. Assim é que a atribuição específica do órgão legislativo, quando, para se fazer valer, necessita da intervenção de outros órgãos do próprio Estado, não será considerado e aplicado o ato que a consubstanciou se não se revestir

50. Id. ib.

êle da forma própria da lei. De igual modo, os atos da autoridade administrativa ou judiciária, que requeiram a intervenção de outros órgãos do Estado para a sua realização, devem atender aos requisitos formais impostos pelo Direito.

O juiz não reconhecerá eficácia a um ato do Governo que não revista a forma de decreto quando fôr estabelecida esta forma. E a autoridade administrativa não está obrigada a obedecer à decisão de um magistrado que não se manifeste em forma de sentença.

Pode-se afirmar que a forma serve para qualificar as várias manifestações da atividade do Estado quanto à eficácia. De modo que **todo ato tem sòmente o grau de eficácia própria da forma que reveste**. Reciprocamente, tal eficácia pode ser reconhecida por um ato enquanto provida dos requisitos formais que a condicionam.⁵¹

Graças sòmente ao postulado da separação dos poderes é que foi possível conceber pudesse o Estado, embora com certa atenuação, ser subordinado ao direito por êle mesmo criado. É isto lógica consequência do fato de que o único e indeferenciável sujeito, que é o Estado, pode apresentar-se em três distintos momentos: quando dita a norma, quando provê as necessidades coletivas e quando aplica aquelas normas aos casos concretos para dirimir controvérsias.

As normas do Estado impostas no momento da sua função legislativa limitam-no, com efeito, sòmente, porém, na atividade que êle desempenha no diverso e distinto momento da função administrativa ou da função judiciária. Esta limitação, todavia, não operaria efeitos se o Estado pudesse criar, modificar ou ab-rogar normas jurídicas indeferenciadamente, através da competência de todos os órgãos legislativos, administrativos e judiciários.⁵²

51. D'ALESSIO, Francesco — **Op. cit.**, p. 11.

52. D'ALESSIO, Francesco — **Op. cit.**, p. 12.

Dos Podêres Públicos e da Justiça Federal

HAMILTON BITTENCOURT LEAL

Juiz Federal no Estado da Guanabara

Na mecânica política do Estado, remontando-se a Aristóteles, tem-se buscado fixar, no poder por êle exercido, a sua tríplíce atuação: quando delibera, elaborando legislativamente a norma objetiva; quando comanda, executando-a e gerindo a coisa pública; finalmente, quando julga, buscando dirimir dúvidas e equilibrando princípios normativos. É certo; àquele tempo, não havia pròpriamente uma separação de podêres; tão-só, existia a constatação do fato na dinâmica orgânica dos Estados gregos.

A formação teórica dêsse fenômeno político sòmente mais tarde veio a ser devidamente observada quando Locke, apreciando o que se passava na Inglaterra — no seu “Tratado de Governo Civil” —, buscou sustentar e demonstrar a necessidade e utilidade da separação dos podêres públicos.

Coube, porém, a Montesquieu, ao elaborar o “Espírito das Leis”, com os olhos fixos nas observações daqueles filósofos, construir, com o caráter de universalidade, a teoria política das três funções capitais do Estado, atributos diretos de sua soberania. Eis os seus conceitos: “Quando numa só pessoa ou num só corpo de magistrados o Poder Legislativo está reunido ao Poder Executivo, inexiste liberdade, pois há que temer que o mesmo monarca ou o mesmo senado façam leis tirânicas para executá-las tirânicamente. Igualmente, inexiste liberdade se o poder de julgar não fôr isolado do Legislativo e do Executivo. Unido àquele, o poder sôbre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, porque o Juiz seria legislador; a êste, o Juiz poderia ter a fôrça de um opressor. Tudo estaria perdido se o mesmo homem, ou o mesmo corpo de homens, da nobreza ou do povo, exercessem êsses três podêres...” (“L’Esprit des Lois”, Livro XI, Cap. VI.)

A consagração da teoria montesquiana, não obstante inúmeras contestações, resistiu às inflexões havidas nas formas e sistemas governativos. Permaneceu de pé, porém, mesmo frente às arremetidas de Rousseau — no “Contrato Social” — e às idéias evolutivas de Clemont-Tonnere e Benjamin Constant, quando buscaram ajuntar à trilogia dos poderes um quarto, denominado “poder real” ou “neutro”.

Não escapou de semelhante entendimento a nossa Constituição do Império. No art. 10, incluiu ela, entre os poderes do Estado, o “poder moderador”. Apreciando-o, Pimenta Bueno assinalava a sua distinção dos demais, a capacidade que possuía “de inspecionar a todos, já sôbre seu exercício próprio, já sôbre suas relações recíprocas”. Eis porque o seu “depositário” sômente devia ser o “imperante”, pois era êle que se encontrava “cercado de todos os respeitos, tradições e esplendor, da fôrça da opinião e do prestígio”, que tem consigo “os meios de observar as suas tendências, a fôrça necessária para reprimir as paixões... , vigiando os destinos da nação” e evitando “o terrível dilema da ditadura ou da revolução” (“Direito Público Brasileiro”, págs. 204-205).

Sem dúvida, a êsse poder — e é uma tese que deverá ser desenvolvida isoladamente — deveu o Império brasileiro a sua estabilidade política, sobretudo no reinado de D. Pedro II, quando unidas estiveram as possíveis excelências do artifício político e a marcante personalidade do grande Soberano.

II

A implantação da República, rompendo com o passado, ao promulgar a Constituição Federal de 24 de fevereiro de 1891, no art. 15, retornou ao tríptico de Montesquieu, apontando como “órgãos da soberania nacional, o Poder Legislativo, o Executivo e o Judiciário, harmônicos e independentes entre si”. Assim os situou Aureliano Leal: “Se os poderes públicos superiores são órgãos de divisão do trabalho coletivo; se a cada um dêles é limitado um círculo independente de ação, do mesmo modo que a cada órgão do corpo humano é distribuída uma função, essa independência tem, deixem-me dizer bem claro, a **dependência** da harmonia... Quebrada esta, a independência compromete-se... A sociedade é uma resultante da harmonia das funções dos poderes públicos, que são os órgãos das suas condições existenciais e evolucionais. Se ali suprimimos órgãos que quebram a harmonia do fenômeno vital, a morte é a consequência infalível. Aqui, a desordem, a anarquia, a opressão surgiram do acúmulo de funções em órgãos incompetentes para

desempenhá-las, ou da supressão de algumas delas" (vide Hamilton Leal; "Aureliano Leal, sua vida, sua época, sua obra", pág. 112).

Daí por diante, até hoje, não mais nos afastamos da fixação tríplice dos poderes públicos. Nem mesmo quando nos atingiram fases de eclipse legal — em 1930 e 1937 — em que a pressão do arbítrio e a negatividade jurídica imperavam. E é simples a explicação: não encontrou a filosofia política sucedâneo para semelhante teoria equilibradora das funções sociais. Na hipótese, a utilidade política predominou sobre verdade teórica.

III

Os autores, em épocas diversas, têm apreciado diferentemente a predominância de um poder público sobre o outro, naturalmente face ao Estatuto Político que os consagra. Alexander Hamilton dá a primazia ao Legislativo; Stary, não pensa diversamente, do mesmo modo que Noailles e Barthélemy. Entretanto — e não são poucos — há os que apontam o Poder Judiciário, pelo contróle jurídico que exerce sobre os atos dos demais, como sendo o principal. Willoughby é dessa opinião quando sustenta: "O mais poderoso dos freios no garantir as relações regulares entre o poder federal e os poderes dos Estados — e ainda entre os próprios ramos do poder federal — tem sido, inquestionavelmente, a Côrte Suprema. No mecanismo da República o seu papel se apresenta como sendo o da rodagem. A constituição, no exercício da sua supremacia a respeito de todos êsses poderes, a todos lhes pôs limites, e o instrumento para efetuar essa limitação tem sido a Côrte Suprema, como intérprete do Direito Constitucional." ("The Supreme Court of the United States", pág. 33.)

O problema, sob o ponto de vista objetivo, terá que ser apreciado sob dois aspectos: o teórico e o prático. No primeiro, de fundo eminentemente doutrinário, os poderes se apresentam num plano igualitário e, consoante o texto brasileiro, dependente unicamente da "harmonia" que deve existir entre êles. No segundo, porém, diversa é a situação, pois há que pesquisar a formação histórica do povo, a sua educação política, a prática regular do sistema democrático, mesmo as implicações sociais e econômicas do momento.

Entre nós, do Império à República, a preponderância flagrante tem sido do Executivo. No passado, não obstante a prática parlamentarista — e diremos prática porque a Constituição o não era —, a distorção representativa, a precariedade parti-

dária, a deficiência cultural do meio fizeram do Poder Moderador, melhor dizendo, da pessoa do Soberano, o árbitro dos grandes problemas políticos. É certo; a administração pública recaía sobre o Ministério. Mas, no momento em que surgiam os entreschoques partidários, não era a maioria parlamentar quem decidia; era o critério do Imperador — sábio critério! —, fazendo oscilar o governo entre conservadores e liberais.

A implantação da República, entretanto, não sepultou os grandes males que levaram à queda o regime monárquico; antes, os aumentou grandemente. É simples a razão: não funcionava o sistema representativo, alicerce de toda a dinâmica republicana. Já o dissemos, alhures: "... o voto era uma irrisão; o seu sentido secreto, uma burla; a apuração, uma comédia; o reconhecimento, uma farsa." E concluíamos: "Na letra da Lei Maior vinha inscrita uma advertência: os poderes públicos eram independentes, porém harmônicos. O significado dessa independência — numa afirmação contraditória — era a submissão de todos ao Poder Executivo. O próprio Poder Judiciário, por dever e razão de ser imune e equidistante de tudo e todos, nos reclamamos de natureza política, agia partidariamente e obedecia com docilidade às ordens que lhe ditava o Executivo." (Op. cit.)

Entre as razões que nos levaram à Revolução de 1930, indiscutivelmente, a hipertrofia do Executivo foi uma das principais, senão a principal. A esperança de todos, sintetizada no binômio de "representação e justiça", entretanto, somente foi alcançada quando o sangue brasileiro, em 1932, cobrou os solenes compromissos anteriormente assumidos.

Não obstante a Constituição de 24 de fevereiro de 1891, no art. 15, consagrava os três Podêres e, no art. 55, traçava o balizamento do Judiciário. Regime amplamente descentralizado, decorrência natural do sistema federativo, as Justiças se bipartiam: na ordinária ou comum, de âmbito exclusivamente estadual; na especial ou federal, abrangendo os interesses fundamentais da União.

IV

A destruição da ordem legal — fenômeno desconhecido de nossa história, mas comum à vida latino-americana — acompanhou-nos de 1930 a 1934. A segunda Constituição Federal tivemos-la a 16 de julho de 1934, fruto de uma Constituinte, distorcida na sua composição, adredemente preparada para a satisfação dos interesses partidários de então. Encerrava, porém, como "órgãos da soberania nacional o Legislativo,

Executivo e Judiciário, não mais “harmônicos” mas, independentes e coordenados entre si” (art. 3º).

Divergia, além disso, da anterior a composição do Poder Judiciário (art. 63), quando fixava-lhe os órgãos: **a)** na Côrte Suprema; **b)** nos Juizes e Tribunais Federais; **c)** nos Juizes e Tribunais Militares; **d)** nos Juizes e Tribunais Eleitorais (art. 63). No mais, estabelecia as garantias dos Juizes em geral, discriminava-lhes a competência, principalmente no que concernia às Justiças Federais.

O golpe de Estado de 10 de novembro de 1937, ditando à Nação uma Carta Constitucional, extinguiu a Justiça Federal de Primeira Instância (art. 90). Os interesses federais — pior ainda: os de natureza internacional — passaram a ser apreciados pela “Justiça dos Estados, do Distrito Federal ou dos Territórios” nos Juizes da Capital (arts. 107, 108 e 109). Apenas os recursos interpostos subiam diretamente ao julgamento do Supremo Tribunal Federal.

O retôrno à legalidade — com a Constituição de 18 de setembro de 1946, emanada de Constituinte eleita pelo povo — pouco alterou do organismo Judiciário. Tão-só criou o Tribunal Federal de Recursos (reclamo de longa data) e restabeleceu a Justiça Eleitoral. No mais, estranhamente, constitucionalizou a Justiça do Trabalho, fruto de uma transigência política com um plenário dividido e um passado comprometedor.

Foi êsse, sem dúvida, um êrro técnico e injustificado, sobretudo se se atinar para a circunstância de que semelhante Justiça não prescinde da colaboração da Justiça Comum (art. 141, § 2º), nos lugares onde não haja Juizes do Trabalho; não abrange os dissídios relativos a acidentes do trabalho (art. 142, § 2º); constituiu-se, esdrúxulamente, em base paritária.

V

A prática veio demonstrar — mesmo sob a vigência da ordem legal — o significado do êrro técnico que foi a supressão da Justiça Federal de Primeira Instância. É que o sistema federativo de govêrno, mesmo quando a elaboração dos direitos substantivo e adjetivo permaneçam no âmbito da União, não pode prescindir do organismo judiciário especial. A teoria dos freios e contrapesos — no resguardo à Constituição, às leis e regulamentos federais — reclamam a sua unidade e, na Primeira Constituinte Republicana, Campos Salles, de modo admirável, o deixou patente.

A magnitude da matéria não escapou à observação do Presidente Castello Branco, devidamente assistido do seu Mi-

nistro da Justiça, o Professor Milton Campos. Entre os acertos políticos do seu Governo, sem dúvida, há que salientar a constituição de uma comissão de alto nível — integrada pelos Ministros Orozimbo Nonato (Presidente), Prado Kelly (Relator) e Dr. Dario de Almeida Magalhães — para estudar e equacionar, em profundidade, o magno problema, oferecendo ao Governo a solução que melhor conviesse ao interesse político da Nação.

A exposição de motivos então elaborada, de autoria do Ministro Prado Kelly, era um modelo de técnica jurídico-constitucional. Restabelecia o Judiciário Federal em toda a sua inteireza, firmando os seguintes pontos: aumentando o número dos Ministros do Supremo Tribunal Federal (16), para que três turmas pudessem ser constituídas e melhormente atendessem à real competência do Tribunal Excelso; aumentando o número dos Tribunais Federais de Recursos, distendendo-lhes a competência; restabelecendo os Juizes Federais de Primeira Instância; enfim, reconstruindo o aparelhamento judicial da União.

O governo revolucionário, ao baixar o Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965, no art. 6º, revogou os arts. 94, 98, 103 e 105 da Constituição Federal, reestruturando o Poder Judiciário da União. Não com a perfeição reclamada, em toda a sua totalidade, naquela exposição de motivos, mas revivendo a Justiça Federal de Primeira Instância, disciplinada pela Lei nº 5.010 (ligeiramente alterada pela Lei nº 5.345-67).

A Constituição Federal de 1967 — note-se que é posterior à Lei nº 5.010 —, no Título I, Capítulo VIII, delineou a organização do Poder Judiciário Federal, não o escoimando, porém, do erro anterior referente à admissão da Justiça do Trabalho. Todavia, no que tange à Justiça Federal Especial, faz-se necessário, com a devida brevidade, que se lhe dê uma lei de organização ampla — conforme o fizera o Decreto nº 3.084, de 5-11-1898 — onde sejam riscados organismos espúrios (como é o caso do Conselho da Justiça Federal), de que não cogita a Constituição, e que se arroga ao direito de legislar através de provimentos e decisões, ferindo a invulnerabilidade da autoridade judicante do Juiz Federal.

Não somente isso, mas fixando normas disciplinadoras e corretoras, organizando as suas respectivas infra-estruturas (secretarias e serviços auxiliares); os seus padrões de vencimentos, com a devida gradação e o escalonamento que se faz preciso.

Há, porém, nessa Constituição, uma novidade de marcada utilidade: aquela de que cogita o § 1º do art. 116, quando consente que uma lei complementar crie mais dois Tribunais Regionais de Recursos: um em Pernambuco, outro em São Paulo.

O mais é fazer com que o recrutamento dos Juizes Federais (com início no cargo de Substituto) se processe por aprovação do Senado Federal, após escolha do Poder Executivo, recolhida de lista tríplice organizada pelo Supremo Tribunal Federal.

A Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, respeitou, quase completamente, o texto anterior. Apenas, na matéria relativa à competência e ao acesso dos Juizes Substitutos a Titular — na seção em que houvesse vaga — é que houve alteração.

Problema delicado, mas não insolúvel, é o do restabelecimento das entrâncias, como ao tempo do regime da Constituição de 1891. Por certo, não é admissível que, numa Seção Judiciária, como as da Guanabara e de São Paulo — onde o volume de trabalho é vultoso —, um Juiz Federal ganhe o mesmo que um seu colega do Acre, Piauí ou Sergipe, onde o mesmo é diminuto. Mas não é o vencimento que deve impressionar; é o trabalho em si. Então, a matéria se solucionaria, facilmente, com o estabelecimento de uma "taxa judiciária" fixa, por feito, remuneradora do trabalho, sem que fôsse absorvida no vencimento.

Organizada a Justiça Federal Especial, há que cogitar da elaboração de um Código de Processo, face à peculiaridade e variedade da matéria que lhe cabe julgar: no cível, no criminal, no fiscal, no trabalhista etc. Então, os anacronismos devem ser postos de lado; suprimidas as publicações nos despachos interlocutórios; torná-los automáticos, nos prazos fixados na lei, pela própria Secretaria; custas arbitradas pelo Juiz ao despachar a inicial; publicação, unicamente, do despacho saneador; supressão da audiência de instrução e julgamento, salvo se houver prova a produzir; microfilmagem do feito após a sentença.

De um modo geral, eis aí a crítica do Judiciário Federal. O que resta — e que é a razão de ser de sua própria existência, sem o que sua missão fracassa completamente — é o respeito à vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos do magistrado.

Finalmente, a grandeza de um Governo — e aqui situamos o Executivo e o Legislativo — e a majestade de uma Justiça estão na razão direta do respeito que aquêle deve a esta, e esta, da isenção com que atua e se comporta, em relação àquele. Do equilíbrio dêsse entendimento, o beneficiário único é o Direito — quando organiza, regula e protege a sociedade —, ou, então, quando disciplina e resguarda os interesses individuais.

O Setor Externo da Economia e as Pedras no Caminho

RICARDO MOURA

Economista, Assessor do Ministro do Planejamento e
Coordenação Geral

INTRODUÇÃO

Para colocar o assunto, é de se ter presente que nos países de baixa renda **per capita**, como o Brasil, a formação de capital — fator dinâmico de qualquer sistema econômico — vê-se seriamente obstaculada, porque sendo baixa a renda é também baixa a capacidade de poupança, elemento fecundador dos investimentos. Em alguns núcleos populacionais, essa capacidade de poupança nem mesmo existe, tal o grau de miseria- bilidade em que ainda se encontram. Compreende-se que para êsse contingente humano, à medida que o progresso avança e que se opera melhor distribuição da renda, haverá, antes, alta propensão a consumir do que a poupar.

Mas os óbices para elevar a taxa de investimento não são apenas êsses — baixa capacidade de poupança e alta propensão a consumir. Além disso, nos países subdesenvolvidos costuma também ser muito alta a relação capital-produto, que se traduz num baixo coeficiente de produtividade.

Ademais, no caso brasileiro, como todos sabem, é elevadíssimo o coeficiente de expansão demográfica. E aqui surge novo óbice ao nosso processo de desenvolvimento, de vez que o crescimento do Produto Nacional, à simples taxa de aumento da população, representa mera estagnação econômica. Isto significa que até para ficar parado o Brasil tem que correr, como alguém que estivesse tentando subir uma escada rolante pelo lado da descida.

O que importa, pois, se se pretende vencer a estagnação, é alcançar uma taxa de crescimento que supere, em boa margem, a de expansão demográfica, em tudo quanto possa ser compatível com o sacrifício exigido dentro dos padrões das franquias democráticas.

Dado, porém, que o investimento é o fator dinâmico do processo de desenvolvimento, convém não perder de vista que sua composição depende, em larga medida, da importação de bens de capital, e que a dinamização do estoque de capital existente também depende da importação de produtos intermediários (**insumos** ou **inputs** na linguagem dos economistas), além de matérias-primas pròpriamente ditas, sem falar na importação de tecnologia, mesmo materializada em bens tangíveis ou equipamentos, que assume um dos aspectos mais importantes na atual quadra do desenvolvimento nacional.

E, uma vez que a capacidade para importar é a resultante das exportações, do movimento de capitais e das relações de intercâmbio, especial atenção deve ser dada a todos seus componentes, a fim de que não se comprometa a taxa de expansão da economia brasileira.

A propósito, convém também não perder de vista que o **superavit em conta corrente** do Balanço de Pagamento é intrinsecamente igual ao excedente do Produto sôbre os gastos nacionais e vice-versa.

Entretanto, para alguns, a doutrina mercantilista, que considerava o **superavit** nas contas internacionais como o único meio de aumentar a riqueza de uma Nação, parece não estar, ainda, completamente sepultada. Recalcitrantes há que não se dão conta de que um **deficit em contas correntes** do Balanço de Pagamentos, quando superposto por inversões líquidas de capital, faz com que, não obstante êsse mesmo **deficit**, o País se fortaleça economicamente. Reciprocamente, um **superavit em contas correntes** seguido de resultado negativo no movimento de capitais é a pior hipótese.

Por isso, como determinante de maior ou menor aumento da riqueza nacional, o que se tem de considerar é a soma algébrica do Balanço de Pagamentos em **contas correntes** mais as inversões líquidas de capital.

Em tese, quando um país aspira a melhorar sua balança comercial e contribuir, portanto, para fortalecer, também, seu

Balanço de Pagamentos, depara-se frente a dois caminhos: diminuir as importações ou aumentar as exportações. Este último recurso (opção brasileira atual) é, sem dúvida, o preferível, de vez que é muito difícil, e em certos casos até impossível, reduzir as importações sem diminuir ao mesmo tempo as atividades econômicas. Nunca esquecer, porém, que é necessário dar racionalidade às importações, e não importar por importar, como, também, não faz sentido exportar por exportar. Exportar não é um fim em si mesmo, antes é um meio para pagar importações de que o país carece, inclusive para atender o item de invisíveis e encargos de capitais.

O Professor Roberto Campos costuma classificar, e com razão, nosso Balanço de Pagamentos como do tipo **perverso**. Se está muito bom, pode ser ruim, e quando está ruim, é porque está ruim mesmo.

Na verdade, seguidos **superavits** nas contas internacionais podem agudizar o processo inflacionário, por força de injeções de papel-moeda no meio circulante, em decorrência do excesso de compras sobre as vendas de câmbio. De outra parte, quando nas mesmas transações econômicas com o Exterior, o País cai na incômoda contingência de **atrasados comerciais**, desponta também outro fato gerador de inflação, por isso que os fornecedores lançam mão do **over-price** nas vendas de seus produtos, ou cobram juros mais altos para as importações financiadas, com vistas a cobrir o risco já evidente da provável inadimplência dos pagamentos contratuais. E mais. Quando o País se empenha em luta para buscar o equilíbrio no Balanço de Pagamento e restringe, então, suas importações, pode estar palmilhando o pior caminho, ou seja, o da "estagnação", que, no dizer do próprio Professor Roberto Campos, criador do neologismo, é "o sinistro conúbio entre a alta geral de preços e a estagnação econômica".

O período da Segunda Guerra Mundial é exemplo conspícuo de como nossas contas internacionais, por terem sido muito boas, financeiramente, nos causaram ingentes sacrifícios, e, por isso, se olhadas pela ótica econômica, elas nos foram perversamente más.

Com efeito, dados disponíveis na época demonstravam que em 1942/43 a percentagem de influência dos saldos do Balanço de Pagamentos sobre a inflação era de 58%.¹ Quer

1. Humberto Bastos — "Vivemos uma Revolução" — in Revista do ex-Conselho Nacional de Economia — nº 2, de 1963.

dizer, o esforço produtivo nacional para suprir nossos aliados de bens e serviços, sem a contrapartida de maiores importações, levou-nos a financiar a compra de câmbio pelo processo de emissões primárias de papel-moeda, elevando, conseqüentemente, a taxa inflacionária.

Basta dizer que a nossa balança comercial (exportação FOB **versus** importação CIF), no período de 1941/46, propiciou um saldo de 18 bilhões de cruzeiros da época (cêrca de US\$. . 900 milhões).

Com o término do conflito, e mais ou menos regularizado o sistema internacional de transporte marítimo, explodiu a procura reprimida pelas importações, então coartadas, principalmente para reaparelhamento de nossos parques industriais e de transportes, em que nosso esforço de guerra deixou marcas palpáveis de desinvestimentos ou autofagia econômica.

Havia também um aspecto puramente financeiro nessas necessidades de importação. Era o de que deveríamos comprar tanto quanto possível no Exterior para diminuir o impacto das pressões inflacionárias geradas pela acumulação forçada de divisas. Em outras palavras, a crença da época era vender o máximo de divisas para reforçar, em cruzeiros, os cofres do Tesouro.

Na verdade, nossas importações deram um salto impressionante, passando de 9 bilhões de cruzeiros da época, em 1945, para 23, em 1947, mantendo-se na casa dos 21 até 1955.

Todavia, muita gente se esquece (e é de bom aviso apontar êste fato numa revista ligada à técnica administrativa) que a ânsia de repor numerário em cruzeiros à caixa do Tesouro nos levou também a permitir inusitada fuga de capitais, fato que se operou em pura perda para a economia nacional.

Com efeito, no período de 14 anos (1939/52), o resultado do movimento de capitais e serviços correlatos apresentou **deficits** continuados e vultosos. Os saldos líquidos de exportação atingiram, nesse período, o total de Cr\$ 6.136 milhões antigos, em contraste com o movimento negativo de capitais e rendas no montante de Cr\$ 17.640 milhões. Em outras palavras, além de absorver o saldo apurado na balança comercial, os capitais consumiram o **superavit** obtido em outras verbas.

No período de 1941 a 1946, em que as contingências da guerra forçaram a acumulação de vultosas disponibilidades no exterior (o que valeu, aliás, por um financiamento feito pelo

Brasil ao desenvolvimento do programa bélico dos nossos aliados), verificou-se verdadeira descapitalização financeira de investimentos estrangeiros, cuja saída líquida, rendas inclusive, absorveu 44% dos saldos da balança comercial.

Período 1941/1946 — Saldos
(em milhões de cruzeiros antigos)

a) Balança Comercial (exportação FOB, importação CIF)	+	18.098
b) Donativos e Movimento de Capitais Privados	—	563
c) Financiamentos Oficiais Especiais	—	1.554
d) Resultado do Movimento de Capitais (b+c) .	—	2.117
e) Rendas de Investimentos	—	5.887
f) Resultado do Movimento de Capitais e Rendas (d+e)	—	8.004

No após-guerra e até 1952 tivemos um **deficit** comercial de 12.591 milhões de cruzeiros antigos; no mesmo período, os capitais estrangeiros e suas rendas ainda nos oneraram o Balanço de Pagamentos com o saldo negativo de 8.514 milhões de cruzeiros antigos.

Período 1947/1952 — Saldos
(em milhões de cruzeiros antigos)

a) Balança Comercial (exportação FOB, importação CIF)	—	12.591
b) Donativos e Movimento de Capitais Privados	+	2.302
c) Financiamentos Oficiais Especiais	—	2.118
d) Resultado do Movimento de Capitais (b+c) .	+	184
e) Rendas de Investimentos	—	8.698
f) Resultado do Movimento de Capitais e Rendas ² (d+e)	—	8.514

Dissemos alhures ser de bom aviso apontar os fatos acima numa revista ligada precipuamente à técnica administra-

2. FONTES. Saldos da Balança Comercial: Estatística Econômica e Financeira do Ministério da Fazenda.

DEMAIS DADOS: De 1939 a 1946, extraídos do trabalho "Inflation in Brazil — 1940/50", de autoria do Sr. E. M. Berstein, Diretor do Departamento de Pesquisas do F.M.I.; de 1947 a 1951: F.M.I., Balance of Payments Yearbook, Vol. IV; 1952 — Levantamento preliminar feito pela antiga Assessoria Técnica da Superintendência da Moeda e do Crédito.

tiva. E por que? Porque, ainda não desenvolvida e disseminada entre nós a ciência administrativa, incorremos, quanto à fuga de capitais, em êrro palmar de direito administrativo, extravasando o círculo em que se deveria circunscrever o poder regulamentar.

É que, em 1946, com o advento do Decreto-lei nº 9.025, de 27 de fevereiro, criou-se entre nós um instituto legal para disciplinar as remessas de rendas e repatriamento dos capitais estrangeiros investidos no País.

Entretanto, o regulamento do citado Decreto-lei nº 9.025, indo muito além do que lhe era permitido, tornou nulo o instituto do retôrno ou transferência de capital, pois admitiu, sem limitações, que o lucro excedente desta ou daquela percentagem, reinvestido ou não, pudesse aglutinar-se ao capital original para futuras coberturas cambiais; pouco importava o processo inflacionário em que o País se debatia, como triste legado de guerra, e que pouco a pouco ia minando a taxa fixa de câmbio, tida como a de equilíbrio, com base na paridade de Cr\$ 18,50 antigos por um dólar.

Isto, porém, ainda parecia pouco, e, a 26 de agosto de 1946 (apenas seis meses após a promulgação do Decreto-lei nº 9.025), as autoridades monetárias deliberavam tornar inteiramente livre o movimento de capitais, abolindo (e também aqui com exorbitância do poder regulamentar) quaisquer limitações às remessas de rendas ou de retôrno dos investimentos realizados no País.

É curioso observar que, “considerando os prejudiciais efeitos de ordem econômica e financeira das aquisições imoderadas de artigos de essencialidade reduzida”, em março de 1947 era restabelecido o regime de prévio licenciamento das importações, continuando, porém, a liberdade do movimento de capitais.

Note-se que, apesar da liberação desabrida das importações e fuga de capitais, manteve-se, talvez por um ranço mercantilista, a compra de ouro às minas nacionais, num contrassenso insofismável da política monetária então seguida. De um lado, procurava-se reforçar as arcas do Tesouro em cruzeiros, mediante vendas de câmbio, e, de outro, eram retirados cruzeiros dos cofres públicos para compra de ouro. Ouro que, saindo do fundo da terra, ia, depois dos gastos em cruzeiro para sua aquisição, ser guardado a sete chaves no fundo do Fort Knox.

Mas até o tabu do ouro foi quebrado. Todos sabem que, sempre a duras penas e, de certo modo, de maneira vexatória, íamos conseguindo financiamentos compensatórios e/ou reescalonamento de dívidas para cobrir os **deficits** do nosso Balanço de Pagamentos. Tais empréstimos eram sempre feitos a prazo curto ou médio, sem um mínimo de correlação com as nossas possibilidades de pagamento, obrigando-nos a renegociações constantes, embaraçosas e, sobretudo, impertinentes, por serem desnecessárias, se fôsse outra a compreensão internacional. Haja vista que, em 1953, quando nossos **atrasados comerciais** chegaram ao ápice, negociamos um empréstimo do tipo **stand-by** com o Eximbank, no valor de US\$ 300 milhões, mas cujo prazo de resgate, sabidamente impossível de concretização, foi, de início, fixado para apenas 2 anos. E, para obtenção desses empréstimos compensatórios fomos pouco a pouco penhorando nossas reservas-ouro, como se vê da seguinte passagem do Relatório do Banco do Brasil — 1962, pág. 33:

“Em 31-12-62, do ouro de propriedade do Tesouro Nacional depositado no exterior (243.956.061,904 gramas), achavam-se no Federal Reserve Bank, de Nova York, 243.955.989,338 gramas, das quais 181.816.059,509 gramas (US\$ 204.593.245,64) garantem o empréstimo de US\$ 200 milhões obtidos em 1954 junto a um consórcio de bancos norte-americanos; 44.939.955,726 gramas (US\$ 50.007.215,00) respondem por operação ajustada em 27-12-62, no total de US\$ 50 milhões, não utilizados até final do exercício; o restante, ou seja, 17.700.046,669 gramas (US\$ 19.917.437,47), incluídas 72,566 gramas depositadas no Fundo Monetário Internacional, representa reserva livremente utilizável.”

Com o agravamento da crise cambial em 1953 e depois de enfrentar a perversidade de um Balanço de Pagamentos bom demais, passou o Brasil a experimentar a maldade intrínseca da outra face da medalha, traduzida na agressividade do que é ruim em si mesmo, isto é, débitos continuados e crescentes em suas contas internacionais, até aos famigerados **atrasados comerciais** que, em linguagem menos cabalística, traduzem-se por dívidas contraídas, vencidas e não solvidas ou **moratória unilateral**, se quiserem.

Já então não importava o nosso sacrifício dos anos de guerra. Embalde, Roberto Simonsen clamou por um Plano Marshall mirim para a América Latina, na Conferência de Bogotá (1948).

Todavia, mais parecendo vencido do que vencedor, o Brasil saíra da Guerra tendo que pagar dívida (**Lend-Lease**). E o fêz com humildade, a prestação, mas honradamente.

Enquando isso, sentindo que os dois pilares financeiros da Convenção de Bretton Woods (Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial) eram impotentes para a realização do ideal grandioso ali sonhado, os Estados Unidos lançaram na Europa as benesses do Plano Marshall, assim tão bem descrito por André Philip:

"1) Son but est un investissement collectif, visant non pas à effectuer des opérations individuelles rentables, mais à maintenir le niveau de vie et la liberté politique en Europe, c'est-à-dire les choses sans prix sur le marché. L'E.C.A. est à se sujet la première expérience de crédit économique international dirigé. Elle établit des programmes, veille à l'emploi correct des fonds, fixe les règles de financement des échanges et productions appropriés à l'intérêt général.

2) L'investissement est gratuit; une minorité a été accordée sous forme de prêts à très faible taux d'intérêt, mais plus de 90% des fonds ont pris la forme de dons.

3) Enfin, au lieu d'examiner chaque investissement de façon individuelle, chaque pays a calculé ses besoins d'ensemble que l'O.E.C.E. s'est efforcé de présenter dans un programme général; à une demande collective a répondu une offre collective. Au lieu de calculs particuliers de rentabilité isolée, on a usé d'une méthode générale, établissant un ordre d'urgence objective; au lieu de ratifier des indications préalables de la demande, le Plan Marshall a établi des structures neuves, dont devait dépendre le rétablissement l'une demande nouvelle.

En fait, nous sommes là devant la première expérience d'un investissement international à caractère collectif; on pourrait dire, si ce mot ne faisait pas peur à nos amis américains, une première expérience d'investissement international à caractère socialiste." ³

Muito menos ambiciosamente do que um Plano Marshall, ainda que mirim, o Brasil, nos trabalhos da Missão Abbink (Co-

3. André Philip — L'Europe unie et sa place dans l'économie internationale — Presses Universitaires de France — 1953.

missão Mista Brasil-Estados Unidos para Desenvolvimento Econômico 1949/50), desejava apenas que a cooperação econômica levada a efeito com tanto êxito durante os anos difíceis da guerra continuasse também no após-guerra.

A venda de nossos materiais estratégicos (mica, cristal de rocha, tungstênio, areia monazítica, berilo, cério, borracha, sêda natural, piretro, rotenona, babaçu, mamona, manganês, minério de ferro etc) a preços tabelados em moeda estrangeira durante a guerra, por força dos chamados Acôrdos de Washington, impediu a valorização de nossa moeda, quando em bases comerciais comuns, isto é, sem o espírito de cooperação, outra evidentemente teria sido a atitude do Brasil, cobrando, como seria natural, mais caro por seus produtos. Àquela época, a simples valorização do cruzeiro, plenamente justificável, seria o passo certo em termos econômico-financeiros.

E, quando no imediato após-guerra tanta celeuma se levantou a respeito dos **atrasados comerciais** com os Estados Unidos, deve-se ter presente que no mesmo impasse se debateu a Inglaterra com o Brasil. Tivemos nada menos do que 68 milhões de esterlinos congelados. O Economista Humberto Bastos, membro do ex-Conselho Nacional de Economia, assim descreve o episódio: ⁴

“Em 1947, quando o Brasil, por intermédio do Sr. Vieira Machado e do Embaixador Moniz de Aragão, desejou liberar pelo menos parte desses **atrasados comerciais** acumulados e que seriam de grande utilidade, principalmente no combate à pressão inflacionária entre nós, o Sr. David Waley, subsecretário do Erário, enviou um ofício dizendo que o Chanceler do Erário não liberaria mais de 6 milhões, durante um prazo de quatro anos. Acrescentava ainda nesse documento: “Seria um gesto muito bem recebido pelo Governo Inglês se o Governo Brasileiro lhe propusesse o cancelamento de uma parte dos seus saldos em esterlinos, como reconhecimento do fato de terem caído os sacrifícios financeiros da guerra muito mais pesadamente sobre o Reino Unido do que sobre outros aliados.”

O Brasil, na época, desejava apenas o pagamento de 29% dos atrasados resultantes de exportação para a

4. Humberto Bastos — Obra citada.

Inglaterra, cujos esterlinos foram comprados com emissões de papel-moeda para atender aos exportadores, fato que representou um forte fator inflacionário.

Posteriormente, o Sr. Hugh Dalton, Chanceler do Erário, escreveu ao Embaixador Moniz de Aragão, reiterando: "Quero sugerir que a questão do cancelamento voluntário pelo Brasil de parte dos créditos congelados em esterlinos deveria ser ativamente considerada". A resposta do Embaixador Aragão foi franca: "Pelas razões que dou acima e tomando em consideração as enormes dificuldades que o povo brasileiro está também sofrendo, meu governo lamenta não poder ir ao encontro da sugestão apresentada". A essa decisão o Sr. Hugh Dalton retrucaria: "Não devo ocultar que a sua resposta constituiu um desapontamento para mim".

Depois de sucessivas negociações, que se prolongaram durante cerca de quatro anos, os saldos brasileiros foram liberados em pequena parte relativa e o restante foi utilizado nas seguintes operações: pagamento à Brasil Railway Co. Ltd., compra de títulos da Dívida Externa, encampação da São Paulo Railway, "Great Western", The State of Bahia South Western Railway, adiantamento à Leopoldina Railway, encomenda de equipamentos ferroviários a serem fornecidos pela indústria britânica, compra dos prédios da Embaixada, Chancelaria e Consulado do Brasil em Londres, resgate do "coffee Loan" e de outros títulos."

E, sempre com negociações episódicas, em nossas relações econômicas internacionais, cansativas e difíceis, porque sem altanaria, que só o saudoso Presidente Kennedy soube colocar, quando do lançamento da "Aliança para o Progresso", infelizmente frustrada nos seus elevados objetivos, como o foi também a "Carta de Punta del Este", o Brasil, já em fins de 1962, no período pré-revolucionário de 31 de Março, ingressava, de novo, no incômodo regime de **atrasados comerciais**. Estes se elevavam, em fins de 1962, a US\$ 128 milhões. Nesse mesmo ano, nossos compromissos a curto e médio prazos quase se parelhavam com os de longo prazo, na ordem de 1,7 bilhão de dólares. Ainda: enquanto as obrigações do primeiro grupo aumentavam de US\$ 271 milhões, entre 1961 e 1962, as do primeiro (compromissos a longo prazo) foram acrescidas de ape-

nas US\$ 61 milhões. Em consequência, o agravamento geral da situação cambial do País, em 1962, fôra de US\$ 332 milhões.

SITUAÇÃO CAMBIAL

(Em milhões de dólares)

ITENS	Posição em:	
	31-12-61	31-12-62
I — A curto e médio prazos	1.430	1.701
Posição de câmbio a liquidar	292	260
Posição líquida junto a banqueiros	— 133	— 51
— Saldos credores	329	252
— Saldos devedores	196	201
Atrasados comerciais	—	128
Linhas de crédito	51	11
“Swaps”	348	394
Empréstimos Compensatórios	872	959
II — A longo prazo	1.719	1.780
Empréstimos Específicos	1.619	1.690
Dívida Pública Externa	100	90
TOTAL	3.149	3.481

Fonte: Ex-SUMOC.

Tão graves então se desenhavam as relações econômicas do País com o Exterior que as projeções do Balanço de Pagamentos não escondiam a necessidade de se criarem “Descobertos” em nossa situação cambial. “Descobertos” ou **deficits** para os quais não se vislumbrava a maneira de financiá-los.

Segundo estimativas da SUMOC, em 1962, o **deficit** do Balanço de Pagamentos entre Transações Correntes e Movimento de Capitais Autônomos seria, naquele ano, de 527 milhões de dólares. Para a cobertura desse **deficit**, tinha-se apazado apenas um minguado financiamento compensatório de apenas 63 milhões de dólares, de sorte que o Descoberto seria de 464 milhões.

PROJEÇÃO EM 1962 DO BALANÇO DE PAGAMENTOS PARA 1963

(em milhões de dólares)

ITENS	MOEDAS CONVERSÍVEIS				Moedas Inconversíveis	Total Geral
	Estados Unidos	Outros Países	Org. Intern.	Total		
I — MERCADORIAS (FOB)	153	83	—	70	100	170
a) Exportações	518	497	—	1.015	355	1.370
b) Importações	365	580	—	945	255	1.200
II — SERVIÇOS	201	136	5	342	8	350
III — MERCADORIAS E SERVIÇOS						
(I + II)	48	219	5	342	92	180
IV — CAPITAIS AUTÔNOMOS	260	4	86	342	5	347
a) Ingressos	250	155	—	405	5	410
b) Saídas	510	151	86	747	10	757
SUPERAVIT (+) OU DEFICIT						
(—) Líquido						
III + IV	308	215	86	684	87	527

É bem verdade que o nosso Balanço de Pagamentos, em 1963, obteve melhor resultado do que fôra previsto, encerrando-se com um **deficit** de **apenas** US\$ 244 milhões. Isso em boa parte deveu-se à missão San Thiago Dantas que, como tantas vezes vinha acontecendo em outras negociações, partira para os Estados Unidos da América em busca de reescalonamento de dívidas e obtenção de nossos créditos. Dentro dessas cedidas limitações, pode-se dizer que a Missão teve êxito: compromissou financiamento de US\$ 200 milhões da AID; obteve desbloqueamento de créditos já antes negociados, no valor de US\$ 84 milhões, e um novo PL-480 para importação financiada, em 1963, de um milhão de toneladas de trigo, representando um desafogo de US\$ 56 milhões.

Para o biênio 1964/65, as projeções da SUMOC previam Descobertos de US\$ 195 e US\$ 49 milhões.

QUADRO

PROJEÇÕES DO BALANÇO DE PAGAMENTOS PARA 1964/65

(em milhões de dólares)

ITENS	1964	1965
I — Transações Correntes	— 183	— 159
a) Mercadorias	237	261
1) Exportações (FOB)	1.457	1.511
2) Importações (FOB)	— 1.220	— 1.250
b) Serviços	— 420	— 420
II — Capitais autônomos e compensatórios	— 12	110
1) Entradas	453	— 465
2) Saídas	465	355
III — DESCOBERTO	— 195	— 49

Este passo, porém, já marca a **performance** da Revolução de 31 de Março, que transformou os **deficits** previstos para 1964 e 1965 em **superavits** de US\$ 4 e US\$ 331 milhões.

Mas para conseguir êsses **superavits** e afastar as pedras do caminho, a perversidade do Balanço de Pagamentos também se pôs à mostra. Para equilibrá-lo, o Governo Castello Branco teve que enfrentar o cruel paradoxo de jogar com impulsos inflacionários, justamente para combater a inflação, do mesmo modo que teve de **soltar a inflação reprimida** de certos bens e serviços, visando ao aumento futuro da produção e da produtividade, e, conseqüentemente, o desaceleramento da inflação pelo processo gradualista.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Já hoje, saneado nosso Balanço de Pagamentos, o Brasil tem certamente presente o aspecto econômico e financeiro que êle encerra, de um lado como elemento dinâmico do desenvolvimento e de outro como fator inflacionário, quando do acúmulo excessivo de **reservas líquidas**. É claro, entretanto, que essas **reservas** assumem também um caráter político de suma importância, de vez que sem elas o País perde seu poder de barganha.

nha e de decisões nos foros internacionais. Há que dosá-las com engenho e arte.

A idéia da criação do Rio-Dólar, que começa a tomar vulto é um ponto de maior importância do que pode parecer à primeira vista. O Brasil desponta cada vez mais como líder nos países da América Latina. É justo, portanto, que comecemos a pensar também em criar moedas de reserva, ainda que num simples arremêdo dos países ricos que podem desfrutar dessa vantagem. Considere-se que as divisas que para aqui acorrerem em depósitos nos bancos nacionais possam ter imediata opção para compra de O.R.T.N. ou Letras do Tesouro, de sorte que as autoridades monetárias disponham de reservas cambiais acumuladas, aqui mesmo, para comprar à vista máquinas e equipamentos no Exterior, com financiamentos, em cruzeiros, aos importadores nacionais. Da mesma forma, as agências do Banco do Brasil nos grandes centros financeiros internacionais devem ser induzidas, por delegação do Banco Central, ao pagamento à vista das importações, normalmente financiadas lá fora, utilizando-se ele próprio, o Banco do Brasil, de **nossas reservas**, a fim de que êsse pagamento à vista no Exterior resulte em financiamento interno, em cruzeiros, aos compradores nacionais. O lastro que a criação do Rio-Dólar pode oferecer nesse sentido assume aspecto que ousa qualificar de transcendental para inverter a posição desvantajosa dos fracos contra os fortes. A êstes, quando lhes devemos, somos devedores relapsos (caso de **atrasados comerciais**), mas êles, os países ricos, quando nos devem e giram com nossas reservas, que funcionam como financiamentos sem juros e a prazo indeterminado que lhe fazemos, apregoam que, para os países pobres, é motivo de orgulho nacional figurar como seus credores. Triste ironia.

Agora que o Brasil começa mais e mais a ser descoberto geologicamente, surge até mesmo a hipótese de criar-se, aqui, um mercado livre para o ouro. Poder-se-ia, até, cunhar moeda-ouro **para venda** no mercado interno, com lastro das reservas do Rio-Dólar, e assim obter cruzeiros, como medida desinflacionária, seja para financiar projetos que não carecem do recurso em moeda estrangeira, seja até mesmo para que essas moedas-ouro (de grande efeito psicológico para fortalecimento do cruzeiro-papel) funcionem como **quase-dinheiro** no **open-market**.

Enfim, o que se quer é que o nosso Balanço de Pagamentos seja o menos perverso possível.

Entretanto, pensando em têrmos mais altos (e que seria do mundo se não tivesse havido Cristo e se não existissem os

poetas), há que lembrar as considerações do economista sueco Gunnar Adlerkallrsson, que recentemente abriu o ciclo de palestras internacionais promovido pela Faculdade Cândido Mendes. Ponderou o ilustre conferencista que a catástrofe de Malthus ainda não se concretizou, mas o problema continua existindo. E, se durar mais de 400 anos, ter-se-á tanta gente no mundo que sobrarão apenas um metro quadrado para cada habitante. Mas, sob esse aspecto, ainda se pode **filosofar** com Lord Keynes (...). "In the long run we all will be dead".

O que mais impressiona, todavia, é o problema **atual** da distribuição de renda no mundo. Para cada 100 dólares gastos nos países pobres corresponde um consumo de 1.800 dólares nos países ricos. Dividindo-se o mundo em cinco grupos distintos, divulga-se que no primeiro, o mais pobre, há um consumo mínimo de 2,9% da totalidade dos recursos humanos; no grupo seguinte, esse consumo é de 3,5%; no grupo do meio é de 4,7%; no grupo intermediário é de 10,2%; e no mais rico (Estados Unidos, Suécia, Japão, Alemanha Ocidental e outros) atinge a **66,4%**.

E, se se juntam todos esses dados, tem-se que 60% da população mundial consome apenas 11% da renda total, enquanto a população dos países ricos absorve 66,4%.

Por tudo isso, ainda é oportuno, para terminar, ter presentes as palavras de Morgenthau na Conferência de Breton Woods, em julho de 1944, quando afirmou:

"Espero que a Conferência concentre sua atenção em dois princípios — a prosperidade não é uma substância finita que se reduza ao ser dividida; em consequência, a prosperidade é indivisível. Mas a miséria é também contagiosa."

Avaliação do Rendimento na Divulgação Governamental

A Experiência da FUNAI

LUIZ BELTRÃO

Professor do Centro Universitário de
Brasília, Assessor do
Presidente da FUNAI, Escritor

Fazer Relações Públicas sem cumprir a etapa da avaliação do rendimento é desperdiçar trabalho, mutilar um processo e malbaratar o dinheiro empregado na manutenção do pessoal e desenvolvimento dos programas adotados pela instituição para os seus públicos. Essa avaliação — considerada fundamental na atividade relacionista por Cutlip e outros teóricos¹ — tem sido menosprezada por serviços e assessorias de RR.PP. no âmbito oficial: “Desconhecemos mesmo qualquer relatório, cientificamente tratado, de fonte governamental.”

Parece-nos que todo o interesse dêesses órgãos se concentra na divulgação, que não é senão uma fase do processo determinada pela investigação dos fatos e pela planificação dos programas. Observa-se o contrário nos setores de RR.PP. das empresas privadas, que dão a maior importância à avaliação. Talvez o fato seja uma decorrência de o Estado e seus departamentos não possuírem um setor específico de propaganda, o que acontece com organizações comerciais e industriais. Sendo nestas realmente estanques as atividades publicitária e relacionista, é forçoso que os serviços de RR.PP. se preocupem em fixar a importância do trabalho que executam através de uma apuração rigorosa e exata da atividade desenvolvida.

A avaliação do rendimento é uma análise dos resultados do programa e da eficácia da técnica empregada. Não mais se toma como ponto de partida os públicos; aqui, avalia-se criteriosamente

1. CUTLIP, Scott M. e Allen M. Center — *Relaciones Publicas* — Madrid, Ediciones Rialp, 1961

mente a atuação própria, respondendo-se às perguntas: — Qual foi o nosso trabalho? Deveríamos haver procedido de outra forma? Obtivemos resultados proporcionais aos esforços e gastos empregados? Quais os pontos positivos e quais os negativos que se apresentam? Que deveremos aconselhar à administração para corrigir as falhas e conseguir melhor desempenho?

RR.PP. NA FUNAI

Em meados de 1969, com a transferência da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) para Brasília, a convite do então Presidente, Jornalista Queiroz Campos, iniciamos a organização de um setor de Imprensa e Relações Públicas (hoje transformado em Assessoria de Relações Públicas), funcionando junto ao Gabinete da Presidência.

Dentro das limitações que nos eram impostas pelos Estatutos em vigor, limitamos as nossas atividades ao campo da difusão, orientando-a, contudo, para a pesquisa, uma vez que não acreditamos em RR.PP. sem um trabalho constante de investigação e avaliação.

Começamos pela análise morfológica e de conteúdo da imprensa diária e constatamos que o índio estava, como sempre esteve, em permanente presença como tema e objeto de notícias e comentários. Jornais e jornalistas se preocupavam, com frequência, com os remanescentes dos primitivos habitantes do Brasil, sua sobrevivência e integração na comunidade nacional.

Esse interesse era revelado pelo espaço ponderável dado às atividades de pessoas e organismos que se dedicam à defesa do patrimônio indígena, à assistência aos silvícolas ou ao estudo de suas marcas históricas e pré-históricas e da influência cultural que exercem ou recebem em e de outras raças. Figuras de indigenistas, missionários, etnólogos, antropólogos e arqueólogos, médicos e enfermeiros, educadores, administradores e políticos, que participam da obra de conquista e integração do elemento indígena, perpassam pelas páginas dos periódicos, oferecendo o seu testemunho ou criticados em sua ação. E as notícias, as entrevistas, os artigos editoriais ou os comentários não são frios registros de ocorrências ou apreciações apenas mornas da atualidade indigenista mas recebem o calor e a paixão que decorrem do nosso forte sentimento nativista e da participação efetiva do silvícola na formação étnica e cultural do homem brasileiro.

Como o salientou o Diário de Notícias, da Guanabara: "Em todos os países do mundo, o assunto índio é quente. Fala-se sobre o índio brasileiro em qualquer jornal da Guanabara, São Paulo, ou de outra cidade importante, e logo de vários países da Europa chegam cartas e mais cartas, para as mais diversas fontes, sobre os índios, pedem maiores detalhes das notícias, enfim, com o assunto índio a comunicação é fácil."

Natural, pois, que a FUNAI, órgão governamental encarregado da atração, conquista, tutela e integração do contingente indígena à comunidade nacional, tenha os seus projetos e atividades sob a constante atenção e vigilância da imprensa.

SELEÇÃO E ANÁLISE

Os órgãos diretivos da FUNAI necessitam, dêsse modo, de estar perfeitamente informados da imagem do organismo junto à opinião pública, refletida nos meios de divulgação, bem como da aceitação e repercussão obtida pelo material informativo e/ou esclarecedor acaso distribuído a êsses meios.

Para que essa visão fôsse real, deveríamos partir para uma análise da apresentação, ou seja, da morfologia e anatomia do jornal e do seu conteúdo. Pois, como ensina **Jacques Kayser**³, "uma e outra têm especialmente por objeto revelar o que um jornal quis comunicar aos seus leitores em informações e artigos, e presumir a influência que uma leitura normal do periódico exerceu no leitor". Assim, poderia o setor de RR.PP. fornecer elementos à Presidência e demais órgãos da FUNAI para cobrir as lacunas do noticiário, retificar dados e conceitos acaso mal entendidos pelas empresas jornalísticas, melhor divulgar a filosofia e ação do organismo e, ainda, tomar conhecimento das críticas e sugestões que lhe fôsssem dirigidas pelos meios de informação e expressão da opinião pública.

Embora lutando com a pouca experiência do pessoal pôsto à nossa disposição para integrar o setor, durante o período julho/69 — junho/70, estabelecemos as bases da Assessoria, de Relações Públicas encarregadas, entre outras funções, de redigir e distribuir matéria informativa aos jornais e agências noticiosas com sede ou sucursal no DF, e colecionar, classificar, analisar e arquivar tudo quanto referente ao índio seja divulgado na imprensa diária do País.

2. **Diário de Notícias** — Guanabara, ed. 18-11-1970

3. KAYSER, Jacques — "Estudios de morfologia, de metodologia y de Prensa Comparada" — Quito, CIESPAL, 1964

Precisávamos realizar um levantamento exato: daí nasceram os dois primeiros estudos analíticos de morfologia e conteúdo, editados mimeograficamente pela FUNAI, em janeiro e em julho de 1970, e distribuídos aos setores de RR. PP. oficiais, universidades, empresas editoras e a quantos trabalham ou se interessam pela pesquisa em comunicação.⁴

"O ÍNDIO NA IMPRENSA DIÁRIA BRASILEIRA"

Na impossibilidade de coletarmos os dados de toda a imprensa diária brasileira, que conta com 259 órgãos, entre matutinos e vespertinos,⁵ selecionamos oito dos mais distinguidos e conceituados, levantando as suas características principais (2º semestre/1969) como por exemplo:

- "Jornal do Brasil" — matutino, 25 edições ao mês; edição média de 58 páginas; 432 centímetros de coluna por página; 55% de matéria redacional; ilustrado.
- "O Globo" (edição nacional) — vespertino, 25 edições ao mês; edição média de 17,6 páginas; 432 centímetros de coluna por página; 93% de superfície redacional; ilustrado.
- "O Estado de São Paulo" — matutino; 25 edições ao mês; edição média de 60,3 páginas; 432 centímetros de coluna por página; 27% de superfície editorial; ilustrado.
- "Correio Braziliense" — matutino; 25 edições ao mês; edição média de 23 páginas; 432 centímetros de coluna por página; 65% de matéria editorial; ilustrado.

Os jornais acima e mais o "Correio da Manhã", "O Jornal" e "Última Hora", do Rio, e a "Fôlha de São Paulo" ofereceram um total de 47.735 centímetros de coluna de matéria indigenista, correspondentes a 109 páginas de um jornal **standard**. Em espécie de composição, êsse total compreendeu:

Títulos	6.609 cm/col.	(13,8%)
Ilustrações	9.839 cm/col.	(20,5%)
Texto	30.687 cm/col.	(66,7%)

O número de matérias divulgadas foi de 1.024, correspondendo, em média, a 2,6 matérias diárias, com uma superfície

4. "O Índio na imprensa diária brasileira" — Brasília, FUNAI, Janeiro de 1970 — e "O Índio na imprensa diária brasileira — II" — Brasília, FUNAI, Julho de 1970 — edições mimeografadas.

5. Conforme "Anuário Estatístico do Brasil" — Rio, IBGE, 1969, com dados referentes ao ano de 1967.

média de 130,7 centímetros de coluna, equivalente a pouco mais de um terço de página. Registrou-se, entre o primeiro e o segundo semestre analisados, um aumento da superfície editorial ocupada pela matéria indigenista da ordem de 34,9%.

Por seu turno, a análise de conteúdo demonstrou que o aumento verificado teve por causa principal a reação à campanha desencadeada do exterior, que nos apresentava como genocidas, empenhados no extermínio dos remanescentes indígenas. Com efeito, a maioria absoluta das matérias de fundo contrário à política indigenista brasileira, e que, no 2º semestre de 1970, veiculavam acusações ao nosso Governo da prática ou desídia na punição de crimes contra a incolumidade e a sobrevivência do silvícola, se originava de agências estrangeiras.

Para a análise de conteúdo, classificávamos as matérias quanto ao **gênero jornalístico** (notícias, entrevistas, reportagens, artigos e editoriais, chamadas, textos-legendas, "charges" e pesquisa); quanto às **fontes fornecedoras de dados** para a elaboração das matérias (FUNAI, redação, sucursais, agências, Ministério do Interior e outras); e quanto aos **temas** tratados (Assistência ao Índio, Invasões e Conflitos, Influência Cultural, Expedições de Pacificação, Pesquisas Arqueológicas e Assuntos Gerais e Administrativos). Ao final do ano analisado (julho/69-junho/70), registrávamos os seguintes resultados: das 1.024 matérias publicadas nos oito jornais analisados e em 806 edições, 601 (53,9%) continham referência expressa à FUNAI. Para efeito de avaliação do seu caráter quanto à política indigenista, foram classificadas 674 matérias (65,8%), não oriundas de fontes oficiais (FUNAI, Ministério do Interior e outros departamentos governamentais), registrando-se o seguinte resultado:

matérias neutras	525	(76,4%)
matérias favoráveis	115	(18,0%)
matérias contrárias	34	(5,6%)

A maioria das matérias era constituída de notícias (54,6%); os gêneros opinativos (entrevistas, artigos e reportagens) alcançavam 40,3%. A FUNAI fôra fonte de informações de 358 dessas matérias, com 34,9%; as redações dos jornais e suas sucursais haviam originado 467 matérias (45,5%) e as agências de notícias tinham distribuído 99, que representavam 9,6%.

Quanto aos temas, a assistência ao índio — sob cuja rubrica também incluímos quando se referiu à campanha difamatória antes citada — foi a tônica em 677 publicações (66,2%), enquanto a segunda colocação cabia a informações sobre invasão de território indígena e conflitos — 90 publicações (8,7%).

O balanço procedido nas matérias favoráveis à política indigenista nacional, cuja execução cabe à FUNAI, indicava que contávamos com uma opinião esclarecida e um apreciável suporte jornalístico, tanto que a maioria dos artigos, editoriais e entrevistas focalizava, num sentido de esclarecimento e defesa, o problema levantado de fora do País sôbre o tratamento que dávamos ao índio, repudiando as acusações de genocídio e etnocídio. Havia, entretanto, um aspecto que não nos parecia saudável e que poderia ser meta para um programa de RR.PP.: a imprensa dera mais importância e relêvo ao sensacionalismo dos choques e conflitos entre índios e civilizados do que ao trabalho paciente, tenaz e produtivo das expedições de pacificação dos sertanistas abnegados dos quadros da FUNAI.

A NOVA META E SEU RESULTADO

Em julho do ano passado, com a FUNAI sob a presidência do General Bandeira de Melo, era implantada a Assessoria de Relações Públicas, tendo como titular o Jornalista Afonso de Ligório Pires de Carvalho. As sugestões do Setor de Pesquisa foram adotadas e o fornecimento de dados para a imprensa e o material distribuído visaram conscientizar melhor o público quanto à ação do organismo no Programa de Integração Nacional, lançado pelo Presidente da República, e que tem o seu ponto de partida na abertura da Rodovia Transamazônica. Os primeiros seis meses da nova orientação ofereceram resultados apreciáveis, que estão contidos no relatório, que está sendo distribuído aos interessados pela FUNAI e que, em seguida, resumiremos.⁶

Foram selecionados dez diários, acrescentando-se aos já citados o "Diário de Notícias", da Guanabara, e "O Estado de Minas", de Belo Horizonte. Em 1.530 edições pesquisadas, foram encontradas, colecionadas e classificadas 404 matérias indigenistas, divulgadas em 318 edições, e que ocuparam uma superfície total de 21.427 centímetros de coluna, correspondentes a 49,9 páginas de um jornal **standard**. Em cada um dos 184 dias do semestre foram editadas, em média, 2,1 matérias, ocupando uma superfície de 116,4 cm/col., equivalente a quase um quarto de página diariamente (3,7). (V. Quadro A. e Gráfico Análise Morfológica.)

6. "A imprensa e a ação da FUNAI no Plano de Integração Nacional" — Brasília, FUNAI, 1971 — em edição mimeografada.

QUADRO A
ANÁLISE MORFOLÓGICA

Semestre Julho-Dezembro/1970
Matéria Indigenista em 10 Diários do País

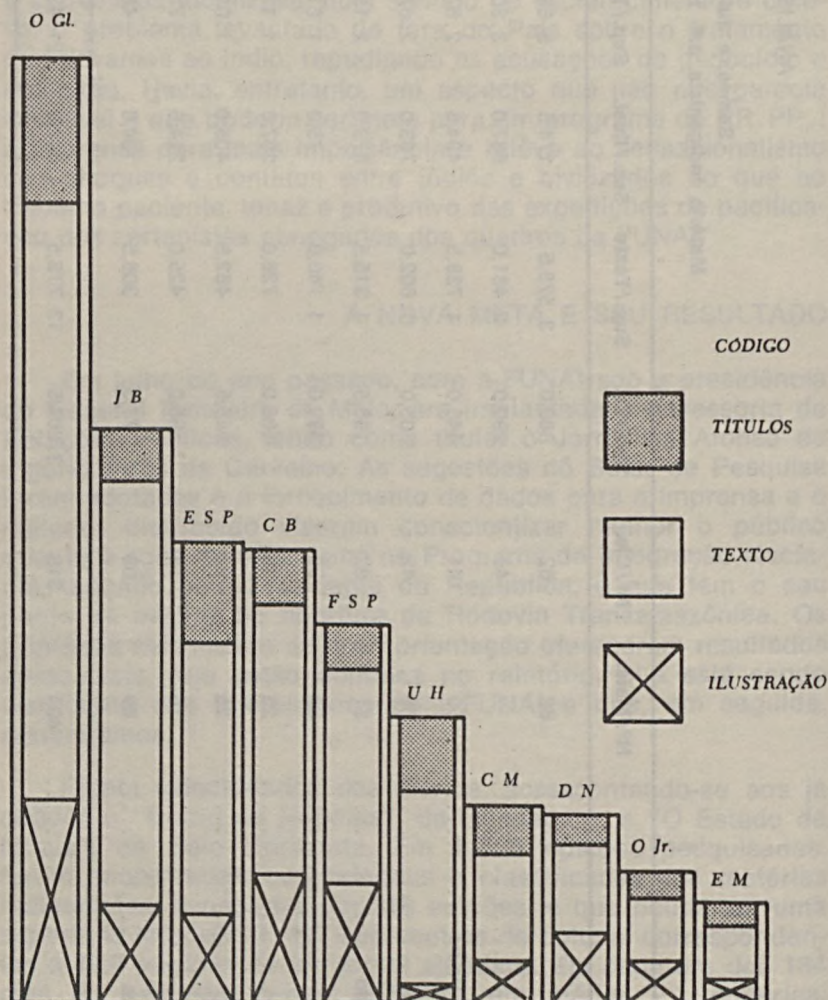
Jornal	Nº/Mats.	Nº/Cfs.	Sup./Tít.	Sup./Texto	Sup./Ilust.	Sup./Total	Perg./Geral
O Globo	88	62	869,0	3.578,5	1.174,5	5.621,0	26,2%
Jornal do Brasil		45	290,0	2.481,0	537,0	3.308,0	15,4%
O Estado de São Paulo	50	41	445,0	1.738,5	494,5	2.678,0	12,5%
Correio Braziliense	58	42	305,0	1.602,0	763,0	2.670,0	12,5%
Fôlha de São Paulo	51	37	193,5	1.315,5	673,0	2.182,0	10,3%
Última Hora	30	28	399,0	1.140,0	75,0	1.614,0	7,5%
Correio da Manhã	23	18	186,0	726,0	207,0	1.119,0	5,2%
Diário de Notícias	25	22	145,5	462,5	405,0	1.013,0	4,7%
O Jornal (Rio)	15	14	95,0	425,0	214,0	734,0	3,4%
O Estado de Minas	09	09	77,5	306,5	104,0	488,0	2,3%
Totais	404	318	3.004,5	13.775,5	4.647,0	21.427,0	100,0%

A IMPRENSA E A AÇÃO DA FUNAI NO PLANO DE INTEGRAÇÃO NACIONAL

ANÁLISE MORFOLÓGICA (JULHO/DEZEMBRO-1970)

Posição dos Jornais em Superfície de Matéria Indigenista

(Referência Quadro A)



Observando-se a mesma técnica de apuração do conteúdo das matérias publicadas, que somaram 404 no semestre, encontramos 240 (59,4%) sobre:

1º) problemas relativos às atividades das frentes pioneiras de contato, atração e pacificação de tribos arredias, nas áreas

de construção de estradas de penetração na selva (v. números sob a rubrica — **Expedições de Pacificação**, no quadro — Colocação dos Jornais por Temas); e

29) convênios firmados para a ampliação da assistência médica e hospitalar aos silvícolas e da atuação pronta, mantida no combate a surtos epidêmicos registrados em tribos semi-aculturadas, nas áreas das Delegacias e reservas indígenas. (v. números sob a rubrica “**Assistência ao Índio**” no quadro citado).

Em consequência do interesse despertado para o tema da integração, cresceu a procura de dados informativos junto à FUNAI, tanto que, das publicações analisadas, 129 (31,9%) tiveram sua fonte em entrevistas coletivas concedidas pelo Presidente ou por dados fornecidos pela Assessoria de Relações Públicas. Esta elaborou e distribuiu aos jornais, agências de informações e sucursais, em Brasília, 52 matérias, numa média de 2,2 por semana. (v. quadro — Colocação dos Jornais por fontes de captação de matérias).

Das matérias publicadas, 233 (57,6%) citavam expressamente a FUNAI. Foram classificadas para efeito de avaliação do seu caráter quanto à política indigenista nacional ou à sua execução 209 matérias, representando 52,2% do total. Os resultados obtidos foram os seguintes:

matérias neutras	186	(89,0%)
matérias favoráveis	14	(6,7%)
matérias contrárias	9	(4,3%)

Além do tema principal, que foi o da Integração Nacional, as restantes matérias divulgadas se ocuparam de diferentes aspectos da influência cultural exercida pelo indígena na vida civilizada brasileira e estrangeira (98); problemas gerais e administrativos da FUNAI (43); achados e pesquisas arqueológicas (13) e apenas 10 de invasões e conflitos entre brancos e índios, que requereram rápidas providências da instituição e de autoridades estaduais e federais nas zonas em que se registraram. (v. Gráfico — **Análise de Conteúdo**).

Constatou, além disso, a análise de conteúdo, uma série de 20 reportagens, publicadas em **O Globo** fartamente ilustradas com fotos e desenhos, de autoria do Jornalista Nonato Machado, “segundo relato do sertanista João Américo Peret” sobre a história e declínio da tribo Caiapó, “cujo território será atravessado pela Rodovia Transamazônica”.

COLOCAÇÃO DOS JORNAIS POR TEMAS

Jornal	Nº/Mat.	Integr.	Assist./Ind.	Exp./Pac.	Inf./Cult.	Gerais/ Adm.	Pesq./Arq.	Inv./Conf.
1º) O Globo	88	52	27	25	27	05	02	02
2º) Correio Braziliense	58	35	22	13	08	09	02	04
3º) Jornal do Brasil	55	36	20	16	10	06	02	01
4º) Fôlha de São Paulo	51	40	26	14	03	06	01	01
5º) O Estado de São Paulo	50	30	16	14	10	05	04	01
6º) Última Hora	30	06	02	04	23	00	01	00
7º) Diário de Notícias	25	14	10	04	04	07	00	00
8º) Correio da Manhã	23	14	08	06	06	02	01	00
9º) O Jornal	15	12	10	02	02	01	00	00
10º) Estado de Minas	09	01	00	01	05	02	00	01
Totais	404	240	141	99	98	43	13	10

* A coluna INTEGRAÇÃO é resultado da soma das matérias sob as epígrafes ASSISTÊNCIA AO ÍNDIO e EXPEDIÇÕES DE PACIFICAÇÃO.

ANÁLISE DE CONTEÚDO
COLOCAÇÃO
DOS JORNAIS POR FONTES DE CAPTAÇÃO DE MATÉRIAS
Período Julho-Dezembro — 1970

Jornal	Nº/Matérias	Funai	(%)	Redação	Sucursais	Agências	M. inter.
1º) O Globo	88	29	32,9	32	22	03	02
2º) Correio Braziliense	58	27	46,5	17	01	08	05
3º) Jornal do Brasil	55	17	30,9	18	17	03	00
4º) Fôlha de São Paulo	51	20	39,2	16	11	03	01
5º) O Estado de São Paulo	50	13	26,0	10	16	07	04
6º) Última Hora	30	01	3,3	08	00	20	01
7º) Diário de Notícias	25	16	64,0	04	00	04	01
8º) Correio da Manhã	23	02	8,6	13	02	02	04
9º) O Jornal	15	04	26,6	07	02	01	01
10º) O Estado de Minas	09	00	—	03	00	06	00
Totais	404	129	31,9	128	71	57	19

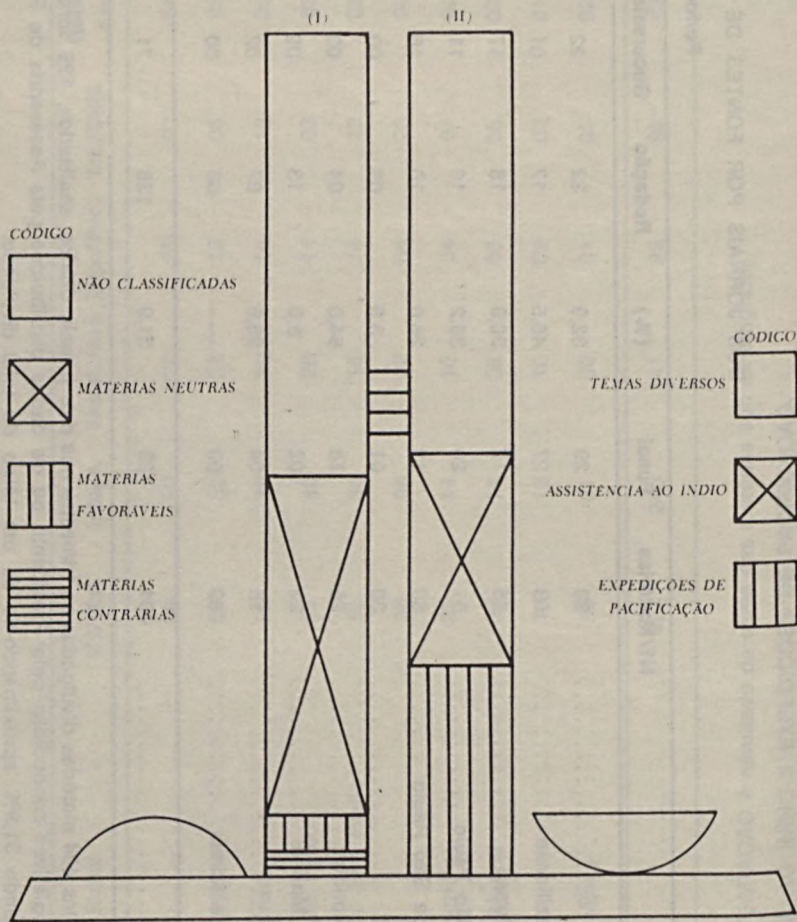
CONCLUSÃO: Das 404 matérias divulgadas no trimestre nos dez jornais diários analisados, 129 foram captadas em entrevistas coletivas concedidas pelo Presidente ou de dados distribuídos pela Assessoria de Relações Públicas, representando 31,9% aproximando-se de um terço do total divulgado.

A IMPRENSA E A AÇÃO DA "FUNAI" NO PLANO DE INTEGRAÇÃO NACIONAL

ANÁLISE DE CONTEÚDO (JULHO/DEZEMBRO-1970)

(I) Julgamento da Política Indigenista

(II) Temática da Integração Nacional



A análise morfológica, por sua vez, registrou a utilização da técnica de “quadrinização” pelo **Diário de Notícias**, em reportagem histórica sobre a vida de Anchieta, reproduzida de publicação da Editora Brasil-América, a partir da edição de 29 de dezembro.

CONCLUSÃO

Julgamos haver contribuído, com esta exposição de trabalho de avaliação de rendimento pelo setor de RR.PP. de um organismo governamental, para uma melhor compreensão da importância do cumprimento dessa etapa do processo de relacionamento no serviço público. Mais do que nunca o Estado brasileiro precisa de projetar a sua imagem tanto interna como externamente. Os métodos e técnicas do RR.PP. ei estão, e as escolas de comunicação e centros de prática profissional, mesmo com sua incipiência, podem formar pessoal e programar atividades, que redundarão em benefício do esforço comum pelo desenvolvimento nacional e pela maior cooperação entre os povos.

Cibernética e Atividades Legislativas

IGOR TENÓRIO

Professor da Universidade de Brasília e Membro
do Serviço Jurídico da União

SUMÁRIO: 01 — O problema do número excessivo de leis. 02 — O funcionamento do Legislativo e a técnica legislativa. 03 — O áspero caminho da codificação. 04 — Recomendações para a reforma do Poder Legislativo. 05 — A posição do Estado de São Paulo. 06 — Padronização de atos administrativos na esfera federal. 07 — A normatividade do processo legislativo como instrumento para a reforma do Legislativo. Projeto Henrique Turner. 08 — O computador no Legislativo e no levantamento das leis.

01 — O PROBLEMA DO NÚMERO EXCESSIVO DE LEIS

Tarefa exaustiva seria a de catalogar, mesmo dentro de um critério seletivo, tôdas as opiniões de abalizados autores pátrios, que hajam profligado o excessivo número de leis, cujo conjunto compõe o quadro de nosso Direito positivo.

Partiram de fiscalistas as primeiras condenações.

Tito Rezende chegou a publicar uma relação de quantas leis e decretos sobre o Impôsto de Renda foram editados em um período de doze meses, fluídos de meados de julho de 1964 a meados de julho de 1965.

Segundo êle, no lapso de tempo considerado, tivemos nada menos de trinta e seis, ou seja, três por mês.

Utilizando totais acumulados, para o período de julho de 1964 a janeiro de 1966, anotou a existência de cinquenta e oito novos diplomas legais que, expressa ou implicitamente, alcançavam aquêle tributo. E chamou ao resultado de **"sucessão alucinante de leis e decretos"**. Sugeriu, então, que se deveria pensar, antes de se fazer umas e outros, a fim de evitar fôssem baixadas novas normas, antes mesmo da vigência das recém-publicadas, como correção a **"disposições infelizes, iníquas, inexecutableis ou ineptas"**.

Outro cultor do Direito Tributário, o Dr. Otto Gil destacou que, no Brasil, de há muito, lutam os contribuintes de impostos, taxas e contribuições, notadamente dos da competência tributária federal, por uma reformulação das leis vigentes. Essa reformulação deveria assegurar, em relação ao contribuinte, o cumprimento de seus deveres perante o Fisco. E, em relação à Fazenda Pública, asseguraria o exercício da atividade fiscal **“dentro de leis eqüitativas, redigidas com clareza e aplicadas com justiça”**. E aduziu não ter nenhuma esperança de que tal estado de coisas possa melhorar, **“pois cada reforma que se propõe ao Congresso (e que este aceita para atender aos propósitos do Executivo) é sempre para coartar, cada vez mais, o direito do contribuinte face ao insaciável Moloch, que é o Erário Público, no Brasil”**.

Na mesma linha de pensamento, ao lançar sua série de Manuais Fiscais, a ASPLAN (Assessoria em Planejamento S.A.) destacou a crescente complexidade de nossa legislação tributária. De tal fato advém a dificuldade quanto ao exato cumprimento dos preceitos legais, face à dispersão de leis, decretos, regulamentos, portarias e ordens de serviço que, sem nenhuma sistemática, cuidam da matéria.

Essa falta de unidade é marcante característica da legislação fiscal e administrativa.

Por isso, o editor dos Manuais Fiscais ASPLAN situou a difícil posição do contribuinte: está obrigado a múltiplas consultas a textos legais; essas pesquisas são demoradas, onerosas e, às vezes, improfícuas. E mais, ainda assim, sujeita-se a penalidades por infrações involuntárias, **“decorrentes de interpretação errônea e motivada, até, pelo conhecimento incompleto de tôdas as normas contidas naqueles atos esparsos”**.

Além de tudo, o próprio modo de elaboração e tramitação legislativa, em regime de urgência, para assunto tão complexo, **“conduz à aprovação de leis com redação imprecisa e defeituosa e, quase sempre, sem a necessária organicidade”**.

Noutra publicação da ASPLAN, na nota introdutória, repisou-se o modelo já costumeiro em obras de tal categoria, com reparos relativos às sucessivas e excessivas alterações introduzidas na legislação tributária federal. A crescente edição de textos legislativos, que se fazem acompanhar de outros tantos, regulamentares, concorre para uma verdadeira pletora de disposições desarmônicas, dificultando, sobremaneira, o **“entendimento e, até mesmo, o simples acompanhamento das normas em vigor”**.

René Izoldi Ávila comenta o espetáculo oferecido pelos vendedores que, nas ruas, apregoam a última Lei da Previdência, a nova Constituição, as últimas alterações das Leis do Trabalho, o novo Código de Trânsito etc., etc.

Sem dúvida, o estrangeiro aqui chegado pensará estar pondo os pés no país de maior cultura jurídica do planêta.

“No Brasil de hoje — acrescenta — vendem-se leis na rua, como pipoca e amendoim.

E êsse fenômeno não é senão a conseqüência da inflação de textos legais, que tomou conta da Nação nos últimos anos.”

Com a sua reconhecida autoridade profissional, o Dr. Seabra Fagundes, em 25 de agosto de 1970, ao discursar quando da inauguração da nova sede do Instituto dos Advogados de São Paulo, como presidente do Instituto dos Advogados Brasileiros, combateu, também, o excesso de leis. Enumerou que de 26 de abril de 1964, com a Lei nº 4.326, cuja sanção inicia o ciclo Legislativo do primeiro Governo Revolucionário, até 9 de fevereiro de 1967, com a última por êle promulgada (Lei número 5.252), alcança o total de 926 leis.

A enumeração continua, para listar os 37 atos complementares, e mais 318 decretos-leis. Do conjunto desses últimos, 207 foram baixados nos 50 dias que vão de 24 de janeiro a 14 de março de 1967, o que dá a média de 4 por dia.

Continuando a sua análise, frisou que o Presidente Costa e Silva subscreveu, em 2 anos, 6 meses e 5 dias de governo, 435 decretos-leis. E a Junta Militar, em menos de 60 dias, promulgou 263 decretos-leis. Com êsses dados, procurou situar a complexidade do panorama legislativo, área específica da atuação dos advogados.

Exemplificou que no campo tributário, tantos são os atos normativos que, conhecê-los, se tornou uma especialização profissional e privilégio de alguns.

Reportando-se a um depoimento de Afonso Almiro, emérito tributarista, citou que a consolidação do Impôsto de Renda tentada pelo Decreto nº 58.400, como Regulamento do mesmo, abrange 58 leis, 12 decretos-leis e 14 decretos. Entre a data de sua publicação, maio de 1966, até 10 de outubro de 1968, o Impôsto de Renda foi alterado 174 vezes, **“sendo 33 por leis, 66 por decretos-leis e 75 por decretos. Isto sem mencionar a abundante e muitas vezes conflitante legislação delegada (Resoluções do Banco Central do Brasil, da CONEP etc.)”**.

Outra catalogação do inflacionamento da legislação pode ser colhida em trecho de discurso proferido em 16 de setembro de 1970, pelo Deputado Henrique Turner, no Plenário da Câmara Federal.

Aludiu ao fato de que até 1934 foram expedidos 24.668 decretos com força de lei; entre 1935 e 1937, vieram a lume 586 leis. E continuou sua lista: entre 1938 a 1946 foram editados 9.913 decretos-leis. De 4 de outubro de 1946 a 15 de julho de 1970, promulgaram-se mais 5.590 leis, afora 1.113 decretos-leis. Os totais são também impressionantes:

Leis e atos com força de lei	42.170
Decretos	66.884
Total	109.054

Já o Dr. Carlos A. Dunshee de Abranches, em artigo, salientou que, em recente data, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil aprovou indicação **“na qual se declara que diariamente surgem dúvidas quanto à legislação, mesmo entre aqueles que por dever de ofício são obrigados a conhecer os textos operantes, tais como ministros de Estado, consultores, chefes de repartições, advogados e juizes”**.

Exemplificando com o capítulo de locação, o Dr. Carlos A. Dunshee de Abranches afirma que, por força das imperfeições, mudanças de critério e falta de unidade que apresentam as sucessivas leis de inquilinato, dificilmente locadores e locatários conhecem, com exatidão, seus direitos e obrigações. Em consequência, há os litígios desnecessários e maliciosos que resultam no acúmulo de ações nas varas e nos tribunais. O exemplo aplica-se, por igual, à legislação financeira, tributária, trabalhista, previdenciária e agrária, colchas de retalhos e diabólicos quebra-cabeças jurídicos.

Como facêta de nosso subdesenvolvimento cultural, a plethora de leis revela a fraqueza do sistema de Direito positivo e, conseqüentemente, o estrangulamento que se deve enfrentar ao tomar-se a tarefa de revitalização da chamada área das profissões legais.

Damos, ao final, a palavra ao Ministro do Supremo Tribunal Federal:

“Sob a vigência da atual Constituição, de setembro de 1946 a dezembro de 1958, isto é, num período de pouco mais de doze anos, o Congresso brasileiro votou 3.520 leis, média de cerca de 300 por ano, e o Presidente da República expediu 22.288 decretos, média anual de

quase dois mil. Vale dizer que o Presidente da República, em cada dia útil, sanciona uma lei e expede meia dúzia de decretos. Que ele não possa dar atenção acurada a essa massa legislativa é coisa que, evidentemente, dispensa demonstração."

02 — O FUNCIONAMENTO DO LEGISLATIVO E A TÉCNICA LEGISLATIVA

Afora os reparos à legislação copiosa e complexa, deve o advogado enfrentar a irmã-siamesa, que é a descuidada técnica de redação das leis. O quadro se completa com as deficiências do Legislativo, que ainda está imune à renovação e atualização de nossos tempos.

O Dr. Seabra Fagundes aludiu ao problema da feitura das leis, observando que a sub-rogação tentada, e intensamente, do bacharel pelo economista, foi uma experiência frustrada. Di-lo aquêles aos quais as leis se endereçam. Refere-se ao fato de que qualquer locatário ou locador conseguiria alcançar, nas leis do inquilinato, algo de seu sentido. Hoje, com a Lei nº 4.494, de 23 de novembro de 1964, **"de origem nada bacharelesca"**, o sentido é oculto e a percepção dificultada, afora aos iniciados, quanto à inteligência do que se deve compreender por fator K, valôres C e D, etc. E adianta o Dr. Seabra Fagundes, tomando o Estatuto da Terra, demonstrando como é confuso o jôgo de remissões para extrair-se um significado lógico aos conceitos de **"imóvel rural"**, **"propriedade familiar"**, **"módulo rural"**, **"minifúndio"**, **"latifúndio"**, **"empresa rural"**, **"parceleiro"**, **"cooperativa integral de reforma agrária"**, **"colonização"** etc. É um exemplo de lei redigida por pessoas alheias à técnica de legislar.

Outro exemplo é o do Decreto-lei nº 43, de 18 de novembro de 1966, **"e perceber-se-á que não foram bacharéis os que atribuíram ao Instituto Nacional de Cinema conceder certificado de cidadania brasileira aos filmes produzidos no País"**.

Lembrando que suas palavras não são de desapreço ao mérito dos profissionais de economia, mas tão-sòmente uma reivindicação da teoria da especialização do trabalho, concluiu por afirmar que fazer leis é tarefa de bacharéis, quando advogados, juristas ou políticos.

O Ministro Oswaldo Trigueiro, em conferência sobre as tarefas legislativas do Congresso, pronunciada na Universidade de Brasília, já havia feito o reparo de que **"a maioria das leis votadas anualmente inclui-se na categoria das leis meramente"**

formais". O Congresso vota poucas leis, e essas mesmas, pelos defeitos do processo legislativo, "não são evidentemente da melhor qualidade".

À ocasião, o então Deputado Ernâni Sátiro tomou uma cautelosa posição em relação à validade das delegações legislativas, pois poderia citar exemplos do perigo dessa prática, comentando:

"Somos testemunhas, muitas vezes, de certos projetos remetidos pelo Executivo, verdadeiros monstros, de onde extraímos as coisas mais estúpidas.

E também se trata de atitude impessoal, não só neste, mas em outro governo qualquer.

Sei qual tem sido o trabalho da liderança do governo, muitas vezes até particularmente devolvendo projetos a alguns ministérios, onde, outras vezes, êsses projetos são elaborados por pessoas sem a menor experiência, sem a menor competência e, em alguns casos, que não são nem legisladores, porque até agrônomos, porque até eletricitistas têm feito projetos de lei neste Brasil.

Imagine-se o que acontecerá se for concedida essa delegação em termos amplos; se, ao invés de serem essas proposições remetidas ao Congresso Nacional, forem, desde logo, através de delegação, transformadas em lei."

Em recente data, Vicente Ferrer Correia Lima esclarecia que, no Brasil, é corrente o entendimento de que qualquer pessoa de mediana ou de cultura superior porta aptidão para redigir diplomas legais, **"quando nem todo profissional de direito o faz com a perícia recomendada pelos especialistas"**.

E, indo além, profligou o empirismo predominante no Brasil, quanto à preparação de profissionais na difícil arte de redigir leis. É claro que os princípios desta técnica, seus preceitos, que comandam o preparo de um projeto de lei, enfim, o domínio da complexa técnica legislativa, são imprescindíveis para a produção da peça jurídica. O redator da mensagem há de ater-se à valiosa recomendação da meridiana clareza e da máxima objetiva, atendendo à opinião de Reed Dickerson, que nos fala: **"A redação de projetos de lei deve ter a precisão da engenharia; a minudência e a coerência da arquitetura, pois é a arquitetura jurídica."**

Vicente Ferrer Correia Lima inscreve-se no rol dos que julgam necessária uma atitude ante as mudanças continuadas da

legislação, para situar-se dentro do seguinte raciocínio: **“Nada mais sensato que se inovasse também no campo vital da ação legislativa do Govêrno, o que asseguraria seu sucesso com número reduzido de excelentes leis e a vantagem de dificilmente serem elas ultrapassadas pelos modernos e futuros hábitos da civilização.”**

Porém, quem mais veementemente condenou o despreparo geral para as tarefas legislativas foi o Prof. Lydio Machado Bandeira de Mello. Perguntou, em conferência feita no II Congresso Nacional de Direito Penal, por que o Congresso Nacional não elaborava um nôvo Código Penal.

E deu sua resposta, como **“verdade nua e crua: Porque noventa e cinco por cento dos Senhores Deputados e Senadores não sabem organizar e redigir um código”.**

Culpou, pela situação, as próprias faculdades de Direito, que não ensinam a técnica de elaboração e da redação das leis. Preparam juizes, promotores e advogados, porém se esquecem, por completo, de formar legisladores.

Esclareceu que os métodos de ensino, para um e outro desempenho, não podem ser uniformes. Ter-se-ia de distinguir o preparo do legislador, em tudo diverso daqueloutro necessário ao aplicador da lei. Os juizes, os promotores e os advogados trabalham com o Direito Penal **vigente**. O legislador, além do conhecimento da técnica legislativa, do próprio Direito Penal, deve saber muito mais do que os primeiros. Em suas palavras: **“Devem saber tirar um Código do Nada relativo, ter a noção exata dos valôres da vida a serem tutelados pelas leis penais, estar em condições de relacionar, classificar e definir os crimes, os delitos e as contravenções e de quantificar as penas depois de medir a gravidade das infrações penais.”**

E, como as escolas se esquecem de formar legisladores, não se chega, por igual, a uma teoria geral da parte especial do Código.

Nessa seqüência, temos observado o excesso de leis, a pobreza de sua construção doutrinária e técnica, a sua falta de organicidade e de sistemática, os defeitos de funcionamento do Legislativo e, finalmente, a raiz do mal, que brota a partir do tipo de ensino jurídico que vem sendo ministrado nas escolas de Direito.

03 — O ÁSPERO CAMINHO DA CODIFICAÇÃO

Não obstante as evidentes vantagens da codificação, em cada ramo do Direito, há necessidade de um grande esforço

intelectual para cobrir-se, em conjunto, tôda uma área de disciplina jurídica autônoma. Há necessidade de uma **filtragem**, pelo tempo, da experiência adquirida. Há problemas específicos de cada disciplina, afora peculiaridades culturais do Brasil, decorrentes das chamadas desigualdades regionais. A êsse propósito, o prof. Roberto Lyra prestou valioso depoimento sôbre o anteprojeto de Código das Execuções, de sua autoria:

“O legislador federal viciou-se na visão próxima. Quando se distanciava da antiga capital litorânea, procurava as frondes alienígenas. Cumpria-me inaugurar uma cintura jurídica, atendendo aos melindres de um diploma a ser locado nas fronteiras institucionais entre a União e os Estados e entre o Poder Executivo e o Poder Judiciário. Há Estados vanguardeiros que devem ser desembaraçados de miudezas e fantasias. Os textos do anteprojeto são adaptáveis às peculiaridades e condições dos Estados. Isto não exclui os padrões nacionais, os pontos de honra de nossa civilização. Em nosso Direito Penal, a própria legislação substantiva deve ser federativa e não sômente federal. Escrevi há quatro anos: “Colaborei em obra de unificação — a do Código de Processo Penal. Os fatos obrigaram o meu espírito público a evoluir. A escola brasileira é pela pluralidade e pela periodicidade dos Códigos (NINA RODRIGUES, AFRÂNIO PEIXOTO etc.) para atender às diversidades regionais e à mobilidade social (ROBERTO LYRA, **Visão Doutoral do Direito Penal Comparado, Rio, 1961, pag. 13).”**

Êsse desvêlo cumpre ser preservado em tôdas as experiências de codificação.

É conhecida a lição da revolta do fato no mundo jurídico.

Fazendo sua observação em tôrno do tema, o prof. Alfredo Augusto Becker teve ocasião de destacar: **“Em todos os ramos do Direito e principalmente no Direito Tributário, o fato está em rebelião contra o jurídico e o linguajar jurídico atual multicoloriu-se de expressões que denunciavam a homenagem que os juristas, hoje, rendem ao fato: fato gerador, contribuinte de fato, domicílio de fato, tutela de fato, separação de fato, sociedade de fato, filiação de fato etc.”**

E esclarecendo o problema da simplificação do Direito Positivo, destaca que a rebelião é impulsionada por diversos

fatôres. Reportando-se a R. Salvatier, cita: "Primeiro, o desejo por uma simplificação do Direito Positivo; segundo, o prodigioso desenvolvimento das ciências consagradas ao estudo dos fatos sociais; terceiro, o realismo degenerado em mística."

04 — RECOMENDAÇÕES PARA A REFORMA DO PODER LEGISLATIVO

Pesquisando-se o material que a Câmara dos Deputados editou sob forma de livro "A Reforma do Poder Legislativo no Brasil", 1966, verifica-se que as sugestões em torno do problema não se limitam a uma faixa simples de variações.

O Prof. Oswaldo Trigueiro, atual Ministro do Supremo Tribunal Federal, defendeu, no contexto, a tese da delegação de poderes e a incorporação ao texto permanente da Constituição das normas transitórias do Ato Institucional, pertinentes ao processo legislativo. (Solução da atual Constituição.)

Porém, o receituário abrange toda uma gama; transferência de poderes para determinados órgãos técnicos; prazos fatais para a elaboração legislativa; restrições à capacidade de iniciativa de projetos de lei; exclusividade da iniciativa ao Chefe do Poder Executivo, em certas matérias; alteração no fluxo da discussão dos projetos, para economia de tempo; casos de elaboração legislativa em caráter urgente e conjunta pelas duas Câmaras; delegação de competência; fiscalização, pelo Congresso, dos atos do Poder Executivo e da administração descentralizada etc.

Ao rol acima lembramos, ainda, as sugestões de José Afonso da Silva: delegação de poderes e legislação delegada; sistema de atribuição de poderes residuais; autorização para expedição de decretos-leis; sistema de atribuição da competência às comissões; entrega de funções legislativas às comissões, preservadas as políticas ao plenário etc. E, finalmente, seguindo idéia inicialmente exposta por Rosah Russomano de Mendonça Lima, propõe que **se criem Conselhos de Legislação, formados de juristas e outros técnicos de renome nacional, para cuidar da técnica de redação das leis.**

Esses caminhos, clássicos e conhecidos, devem ser complementados pela utilização do computador na guarda, classificação e acompanhamento de projetos; no levantamento da indispensável documentação necessária à consulta no processo de elaboração legislativa; na reformulação e consolidação da legislação atual; no emprêgo de simulação, como meio eficiente

de se testar disposições novas a serem introduzidas no sistema jurídico etc.

Vamos, daqui por diante, examinar as novas aberturas trazidas pela tecnologia e pela experiência, capazes de remediar e de reduzir o impacto de tôdas essas deficiências.

05 — A POSIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO

Tomando a iniciativa de uma ampla reformulação legislativa, o Governo de São Paulo, em fins de 1969, determinou a consolidação de 60 mil leis, decretos e outros atos normativos, para reduzir êsse acervo a apenas pouco mais de 100 atos.

Conforme determinação legal baixada pelo Governo daquele Estado, as leis, decretos e atos administrativos de conteúdo normativo e de caráter geral e permanente **“serão revistos, atualizados, ordenados e consolidados”**. Foram adotadas, ademais, as seguintes providências:

a) Prazo de 60 dias, para que a administração centralizada e descentralizada do Estado procedesse ao **“exame, tiragem e seleção das leis estaduais, relacionadas com a respectiva competência, agrupando, atualizando e consolidando em projeto de decreto-lei as que, em vigor, tratam do mesmo assunto ou de assuntos vinculados, por relação de pertinência, conexão ou afinidade, e indicando expressamente ou implicitamente as revogadas ou derogadas”**.

b) Referência de origem, após cada disposição consolidada (**indicação da norma legal da qual se filia**).

c) Estabelecimento de um mecanismo de triagem para novas disposições legais. Cada proposta deve ser encaminhada com justificação; deve observar, quanto à técnica legislativa, aos preceitos do Decreto-lei Complementar nº 1, de São Paulo; a proposta se sujeita a parecer da Assessoria de Técnica Legislativa; será, após, remetida à Comissão Especial instituída pelo ato de 3-3-69, e só então, logrando parecer favorável, é que será submetida ao Governador do Estado.

d) Nova numeração das leis estaduais, a partir do final do recesso da Assembléia Legislativa; bem como nova seriação para decretos e atos administrativos, após a conclusão do trabalho de consolidação dos atos administrativos de conteúdo normativo e de caráter geral e permanente.

e) Nomenclatura de atos administrativos, com designação específica, por autoridade, de cada ato: decreto, deliberação, portaria.

Estabelecendo normas para o processo legislativo, por igual, foi baixado o Decreto-lei Complementar nº 1, de 11 de agosto de 1969.

São nove artigos que enfeixam o essencial.

Inicia o artigo primeiro com determinação quanto à numeração das leis e decretos de conteúdo normativo e caráter geral, que terão número seguido, sem renovação anual. Os atos de conteúdo específico e individualizado não terão número, caracterizando-se pela data. Exclui o artigo subsequente do texto de lei qualquer matéria estranha ao assunto que constitui seu objeto, ou vinculado por conexão, afinidade ou pertinência, conforme o enunciado da respectiva ementa. Por igual, o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei ou decreto. Ressalvaram-se a hipótese de alteração ou complementação da lei ou decreto, cabendo remissão expressa. O artigo terceiro é consagrado ao mecanismo de alteração da lei ou decreto, que se reduz à reprodução do texto, com incorporação ao mesmo da alteração, e sua nova publicação, consolidada.

O artigo quarto exige estrita observância, quanto à técnica legislativa, dos postulados de clareza, precisão, ordem lógica etc.; o corpo da lei se subdividirá em título, ementa, artigos numerados e desdobramento de artigos em parágrafos, itens, incisos e alíneas. O agrupamento de artigos constitui seção; estas perfazem o capítulo; o conjunto de capítulos representa o título; e destes, livro. Cada livro pode ser desdobrado em parte geral e parte especial. Permitem-se disposições preliminares, gerais e transitórias, em lugar próprio. Cada lei deve sempre, e expressamente, declarar qual a legislação anterior que é revogada ou derogada.

O artigo quinto trata de normas semelhantes, em relação aos atos administrativos, matéria ainda dos dois artigos subsequentes.

O cumprimento das normas estabelecidas no decreto-lei complementar passou à competência da Chefia da Casa Civil do Governo de São Paulo.

Essas padronização e consolidação legislativas estão justificadas em exposição de motivos subscrita pelo dr. José Henrique Turner, então Chefe da Casa Civil, que se socorreu dos seguintes principais argumentos para respaldo de sua proposição:

1º) A grave inflação na área da legislação estadual, com danosos reflexos na atividade do cidadão, pela dificuldade e tumulto resultante da consulta aos textos.

2º) A legislação é, em si mesma, densa e complexa.

3º) Há tãda a conveniência em reduzir-se o atual número de leis, **90% de conteúdo específico, ou seja, leis sòmente no aspecto formal.**

4º) Conveniência de valorizar-se a designação de leis para **“os atos de conteúdo normativo e caráter geral e permanente”** como **“desestímulo ao excesso legisferante nos setores que envolvem reduzido significado social.”**

06 — PADRONIZAÇÃO DE ATOS ADMINISTRATIVOS NA ESFERA FEDERAL

Exemplo de significativa atualidade quanto às possibilidades de padronização de atos repetitivos é-nos trazida pela Circular nº 7, de 9 de dezembro de 1969, expedida pelo dr. João Leitão de Abreu, Ministro Extraordinário do Gabinete Civil.

Dita Circular traçou normas para o procedimento uniforme dos atos submetidos à assinatura do Presidente da República.

A padronização é obrigatória em relação aos **“projetos de decretos executivos ou decretos pessoais de nomeação, exoneração, designação, dispensa, retificação e alteração do texto”**.

Como se sabe, em linhas semelhantes é que se programam os computadores a serviço de legislativos estaduais, nos Estados Unidos, facilitando a uniformidade do procedimento legislativo.

07 — A NORMATIVIDADE DO PROCESSO COMO INSTRUMENTO PARA A REFORMA DO LEGISLATIVO

— Projeto Henrique Turner

O processo legislativo, a partir de 1967, integra o texto constitucional e, pela Emenda Constitucional nº 1/69, compreende os arts. 46 a 59.

Ademais, essas normas são aplicáveis aos Estados, visto o disposto no art. 13, item III, da Carta Magna.

Assim, se um projeto de lei referir-se ao tema, como de cumprimento da Constituição (art. 8.º, item XVII, alínea “a”), introduzir-se-á no ordenamento jurídico norma de caráter federativo ou nacional, em vez de simples lei federal.

Embora o acima seja apenas uma dúvida de caráter teórico, terá de ser alvo de melhor exame, quando da tramitação

do **Projeto Henrique Turner**. O parlamentar paulista, com sua experiência de ex-Chefe da Casa Civil do Governo de São Paulo, apresentou, em uma só proposição, um projeto de lei complementar que engloba os dois atos baixados, em São Paulo, sobre o processo legislativo. Designou-o, expressamente, como lei complementar e, como tal, votada pela maioria absoluta das duas Casas do Congresso Nacional. (Constituição, art. 50.)

Além de sua justificativa, em defesa da tese, o autor usou da tribuna, em 16 de setembro de 1970, para explicar a assertiva de que a reforma do processo legislativo é o passo inicial da reforma do Legislativo.

Como nos parece merecer a melhor meditação o projeto em aprêço, devemos acrescentar que a matéria guarda interesse e atualidade. De fato, como o Congresso deseja reconquistar suas prerrogativas, deve, paralelamente, reforçar seu esquema de funcionamento, numa verdadeira Reforma Administrativa do Legislativo, e que bem começará pela proposta do representante paulista.

Contudo, no projeto, esqueceu-se o Deputado Henrique Turner de contemplar, como incluídas nas normas de metodelização, as leis delegadas, os decretos legislativos e as resoluções.

Porém, pelas facilidades de sistematização trazidas em seu bôjo, pela rapidez com que se dirá quanto ao nascimento e alterações e revogações de um texto legal; e, finalmente, pelos defeitos a que se dirige, por evitá-los, no tocante à técnica legislativa, o **Projeto Henrique Turner** poderá ser a oportunidade inicial para grandes reformas no Congresso, reformas essenciais quanto ao seu próprio funcionamento e à qualidade do produto final, resultante de sua atividade — **a lei brasileira**.

08 — O COMPUTADOR NO LEGISLATIVO E NO LEVANTAMENTO DAS LEIS

Atualmente, por uma conjugação de esforços entre a Casa Civil da Presidência da República e as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, está em vias de execução, pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO), a primeira fase de introdução da computação no Legislativo. Será destinada a indicar iniciativa de projetos afins, conexos etc., numa espécie de grande serviço de referência legislativa.

Embora ainda não se disponha de informações conclusivas, já se pode anunciar que, saindo da fase das cogitações, o

SERPRO se entrosou com os mecanismos de cúpula do Executivo e do Legislativo, levando avante uma audaciosa concepção técnico-jurídica, e que será, quando concluída, um modelo para os países de direito de origem romana.

Na atual fase, o projeto está atacado no tocante à escolha e instalação de equipamento, elaboração de programação, treinamento de pessoal e esquemas iniciais de funcionamento, prevendo-se sua definitiva implantação para o decorrer de 1971.

Porém, outro exemplo a ser citado é o da Assembléia Legislativa de Goiás que, através de assessoria do Instituto de Pesquisas e Estudos Parlamentares, está pondo em prática amplo projeto de modernização e atualização.

A partir de março de 1971, além de instalação mais amplas e completas, contará o Legislativo goiano com computação eletrônica, como equipamento indispensável ao propósito de colocá-lo nos moldes mais modernos. O principal alvo será o uso de ordenador ou computador para as tarefas de pesquisa, facilitando os trabalhos dos deputados na coleta de dados e de elementos essenciais ao bom desempenho de suas funções específicas. Além disso, a Assembléia Legislativa está querendo armazenar dados de natureza econômica e estatística para permitir estudos de interesse político, administrativo e de planejamento, no mais amplo sentido do termo.

Outro projeto já noticiado pela imprensa, com a designação de DATAJUR, é uma iniciativa conjunta do Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO) e da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, com a efetiva participação dos professores Alexandre Luís Mandina, João Luís Coelho da Rocha e Davi Reis, todos da área de Direito.

Estão sendo ordenados textos legais, dados jurisprudenciais e decisões dos tribunais, num ambicioso plano, ora em fase de programação. Informa-se que o Projeto DATAJUR foi iniciado há seis meses. Os dados técnico-jurídicos estão sendo fornecidos, à máquina, enquanto os especialistas elaboram os programas do computador. Nos próximos dois anos ter-se-á maior facilidade na consulta aos atos normativos na esfera federal e seguir-se-ão o levantamento da jurisprudência e da doutrina, através da técnica de palavras-chave. Quando concluída a fase da execução, qualquer consulente poderá pedir a legislação aplicável a um caso, antecedentes jurisprudenciais e uma súmula da doutrina correlata.

Tudo o que escrevemos leva à conclusão que são grandes e complexos os problemas de renovação do Direito e de apli-

cação da Cibernética ao campo legislativo. Porém, essas dificuldades que pareciam, no passado, quase insuperáveis, estão sendo, aos poucos, objeto de meditação e de formulação em soluções trazidas pela tecnologia. Padronização, aprimoramento da técnica legislativa, novos critérios de funcionamento, outros paradigmas para o funcionamento do Legislativo, o uso de simulação no processo de exame das leis, o armazenamento de dados técnicos de toda a ordem etc. são, hoje, possíveis graças ao prestimoso auxiliar que é o computador. As achegas de especialistas em áreas tão diversas, como a Biblioteconomia, o Direito, a Engenharia eletrônica, a Administração científica etc. permitem imaginar o rejuvenescimento de um dos poderes da República, e cujo fortalecimento garantirá a perenidade da democracia e do desenvolvimento econômico e social, nos moldes em que todos almejamos, num país que é grande pela extensão territorial e pelo ideal de seus filhos.

BIBLIOGRAFIA

- 1 — **Rezende, Tito** — “Incentivos Fiscais à Estabilização de Preços”, 1966.
- 2 — **Gil, Otto** — “A Reformulação de Nosso Sistema Tributário”, separata, “Revista das Sociedades Anônimas”.
- 3 — **Asplan S. A.** (Assessoria em Planejamento) — “Manuais Fiscais ASPLAN”, 1 (Lei nº 4.357, Correção Monetária, Retenções na Fonte).
- 4 — **Ávila, René Iodi** — “Incentivos Fiscais do Mercado de Capitais”.
- 5 — **Abranches, Carlos A. Dunshee** — “Legislação, Justiça e Computadores”, artigo na “Revista da OAB-DF”, nº 3, 1971.
- 6 — **Câmara dos Deputados** — “A Reforma do Poder Legislativo no Brasil”, que contém a palestra do Ministro Oswaldo Trigueiro, então Procurador-Geral da República, pronunciada em 18-8-65, na Universidade de Brasília.
- 7 — **Fagundes, M. Seabra** — “A Legalidade Democrática”, “Revista da OAB-DF”, nº 1, 1970.
- 8 — **Lima, Vicente Ferrer Correia** — “A Redação das Leis e o Contencioso Administrativo”, “Revista do Serviço Público”, Vol. 105, nº 3, 1970.
- 9 — **Ministério da Justiça** — “Anais do II Congresso Nacional de Direito Penal e Ciências Afins”.
- 10 — **Tenório, Igor** — “Direito e Cibernética”.
- 11 — **Tenório, Igor** — “Curso de Direito Financeiro Brasileiro”.
- 12 — **Tenório, Igor** — “Novas Funções do Legislativo” (In “Jurídica”, nº 104, 1969).
- 13 — **Becker, Alfredo Augusto** — “Teoria Geral do Direito Tributário”.
- 14 — **Silva, José Afonso** — “Princípios do Processo de Formação das Leis no Direito Constitucional”.
- 15 — **O Globo**, noticiário de 14-8-69, pág. 11.
- 16 — **Correio Braziliense**, noticiário de 22-11-70, 2º caderno.
- 17 — **Jornal do Brasil**, noticiário de 5-3-71, pág. 10.

Seleção e Formação do Pessoal das Entidades Fiscalizadoras Superiores

FREITAS CAVALCANTI

Ministro do Tribunal de Contas da União

(Trabalho elaborado para o VII Congresso Internacional das Instituições Superiores de Contrôlo das Finanças Públicas — Montreal, setembro, 1971.)

1. INFORME PRELIMINAR

A fiscalização financeira e orçamentária é exercida, conforme preceitua a Constituição, pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, e pelos sistemas de controle interno, cometido aos órgãos setoriais de administração financeira, contabilidade e auditoria.

Tem assim o Tribunal de Contas competência específica originariamente vinculada à cooperação com o Poder Legislativo na relevante tarefa que lhe cumpre executar e abrange sob sua jurisdição as unidades administrativas dos três Poderes da União, as autarquias, as empresas públicas, as fundações mantidas pelo Estado e demais órgãos postos por determinação legal em idêntico regime de fiscalização.

De sua parte, cumpre o Congresso Nacional a alta missão político-constitucional ao proceder anualmente ao julgamento das contas do Presidente da República, devidamente formalizadas através dos balanços gerais da União e do relatório da Inspeção de Finanças do Ministério da Fazenda sobre a execução do orçamento e a situação da administração financeira federal. São elas remetidas ao Congresso com o parecer conclusivo do Tribunal de Contas aprovado em sessão especial, na presença de autoridades e técnicos, compreendendo a análise dos balanços orçamentário, financeiro e patrimonial e a apreciação dos temas mais importantes da ação governamental.

No atual sistema de fiscalização das finanças públicas, de caráter descentralizado, à base de métodos usuais de auditoria,

exercido através do exame de demonstrativos contábeis, certificados técnicos e atos de aprovação da autoridade administrativa, poderá o Tribunal de Contas, a qualquer tempo, requisitar a documentação primária da despesa arquivada nas repartições competentes e realizar inspeções *in loco*, para cujo êxito deve propiciar o Poder Público as condições indispensáveis.

Pretendeu-se, dêsse modo, adotar uma estrutura de fiscalização que, ao preservar a autonomia, a eficiência e a autoridade do órgão superior de controle no que é considerado essencial ao desempenho de suas funções constitucionais, não afetasse a dinâmica das atividades do Estado por meio de formalidades e virtuosismos prejudiciais à marcha dos negócios públicos.

Dir-se-ia que o Estado brasileiro buscou um tipo de fiscalização compatível com o seu estágio de desenvolvimento econômico, sem prejuízo dos objetivos básicos do controle.

Foi o que se verificou com a derrogação do sistema anterior nascido com a República em fins do século passado, teoricamente sob a inspiração da Lei italiana de 14 de agosto de 1864, baseado no exame prévio da despesa, sua legalidade, classificação orçamentária, imputação a crédito próprio, formando um processo de centralização por parte do órgão fiscalizador, a começar pelo registro e distribuição dos créditos, o que levaria a supor que uma das chaves do Tesouro Nacional estivesse sob a guarda do Tribunal de Contas.

O novo regime surgiu, assim, não apenas e propriamente da exigência de aperfeiçoamento inerente à doutrina e forma de fiscalização, mas também da superior e irreprimível conveniência de se armar o Estado de mecanismo mais flexível para a execução da obra de governo no atual lance do desenvolvimento nacional.

Cumprе mencionar os seguintes conclaveѕ levados a efeito em Brasília, a partir de 1968, por iniciativa do Tribunal de Contas da União, ou com a sua participação, tendo em vista a implantação e adequado funcionamento do sistema de controle das finanças públicas estabelecido na Constituição de 24 de janeiro de 1967:

I — Encontros Nacionais (2) de Diretores e Delegados do T.C.U. nos Estados, com temário previamente fixado;

II — reuniões (4) do Tribunal com os dirigentes dos órgãos de controle interno do Poder Executivo — Inspetores-Gerais de

Finanças dos Ministérios —, visando ao ajustamento dos sistemas de controle interno e externo;

III — 6º Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil, sob os auspícios do T.C.U., em novembro de 1970, com a presença de delegações de todos os Estados da Federação e observador internacional do Banco Interamericano do Desenvolvimento; e

IV — reuniões conjuntas (2) em maio de 1971 dos membros do Tribunal de Contas da União com a Comissão de Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados.

Por outro lado, vem a Corte de Contas participando ativamente de simpósios regionais, realizados por iniciativa de Prefeitos e outras autoridades administrativas para exame conjunto das resoluções e normas que regulam a aplicação dos recursos federais transferidos aos Estados e Municípios e os respectivos processos de comprovação de despesas.

Com os Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal mantém o T.C.U. entendimentos de alto nível com vistas à formulação de um sistema uniforme de controle dos recursos financeiros destinados aos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social.

2. RECRUTAMENTO E SELEÇÃO

Pela natureza específica de suas atribuições constitucionais, dispõe o Tribunal de Contas da União de quadro próprio de pessoal, além de competência privativa para provimento dos cargos mediante concurso público de provas ou de provas e títulos, observados os princípios gerais inscritos na Constituição e nas leis para admissão de pessoal ao serviço civil da União.

Detém, assim, a instituição de controle das finanças do Estado a mesma prerrogativa dos Tribunais Superiores do Poder Judiciário constante de norma consagrada no Direito Positivo brasileiro, podendo propor ao Legislativo a criação ou a extinção de cargos e a fixação dos respectivos vencimentos, atendido o critério da paridade de remuneração fixado para os servidores dos três Poderes da União titulares de cargos de atribuições iguais ou semelhantes, nos termos da reforma constitucional promulgada a 17 de outubro de 1969 e da Lei Complementar de 6 de maio de 1971.

A seleção por concurso de provas incorporou às atividades do Tribunal numeroso grupo de funcionários especializados; num total de 567 servidores, afora o pessoal dos serviços auxiliares sujeito a regime jurídico especial, 20% são portadores de diplo-

ma universitário de nível superior e 1,5% de outros cursos técnicos.

Para o recrutamento e a seleção do seu pessoal pôde o Tribunal de Contas da União obter a cooperação do Departamento Administrativo do Pessoal Civil (DASP), que é o órgão central do sistema de pessoal, responsável pelo estudo, formulação de diretrizes, orientação, coordenação, supervisão e controle dos assuntos concernentes à administração do pessoal civil da União.

Releva notar que o êxito do sistema de auditoria financeira e orçamentária, de caráter descentralizado — em País de grande extensão territorial, com 22 Estados e cerca de 4.000 Municípios, em fase de desenvolvimento marcada por grandes projetos nacionais * —, está a depender do reforço de pessoal de alto nível técnico, em número suficiente, e da utilização do processo de computação automática, para acionar a autoridade e a mecânica do controle e captar os resultados da ação governamental.

Com as medidas complementares, ora em estudo, pretende-se manter um esquema flexível e permanente de inspeções em todo o País, abrangendo os principais setores da atividade do Estado, na Administração Direta e na Indireta, de modo a aferir a eficácia do mecanismo do controle interno, especialmente no que se relaciona com os contratos de obras, regime de licitação e fiscalização, as apropriações de material e o funcionamento dos almoxarifados.

Merece, por igual, atenção especial a fiscalização dos recursos financeiros transferidos pela União aos Estados, Territórios e Municípios, à conta dos Fundos de Participação, de origem constitucional, formados por percentuais dos Impostos sobre a Renda e sobre os Produtos Industrializados, cuja aplicação é disciplinada, de acordo com os programas gerais de desenvolvimento, em setores prioritários de educação, saúde e saneamento básico.

Dai o empenho com que a insigne Presidência, exercida pelo Ministro Abgar Renault, fiel à orientação do Plenário, se ocupa firmemente da reorganização do quadro de pessoal, em bases realistas, para adaptá-lo às novas técnicas de serviço,

* V.g. Programa de Integração Nacional, com a construção da Transamazônica e obras de colonização para a ocupação econômica de 2 milhões de km² da Amazônia, Sistema Básico Nacional de Telecomunicações, expansão do Plano da Siderurgia Nacional e da indústria de construção naval.

com a criação da série de classes de Técnico de Contrôlo Externo, constituídas de especialistas em Contabilidade, Administração Pública, Economia, Direito Administrativo e Direito Financeiro, além de admissão por contrato de engenheiros de operação e mestres-de-obras para fiscalização específica.

Neste sentido estão sendo completados os estudos da elaboração de anteprojeto de lei com adequada justificação, a ser encaminhado à consideração do Congresso Nacional.

3. FORMAÇÃO PROFISSIONAL

O processo de formação profissional, básico no sistema de controle, está associado ao próprio espírito da reforma por que passa a instituição, com a radical alteração nos métodos de trabalho, superadas as rotinas e práticas anteriores, para o desempenho das novas funções.

Desde 1968, com a criação do Centro de Aperfeiçoamento de Servidores, diretamente subordinado à Presidência, vem o Tribunal exercitando o pessoal nos misteres de auditoria financeira e orçamentária, através de cursos regulares, extraordinários e avulsos e demais instrumentos de motivação profissional e cultural.

Os cursos regulares são destinados à preparação e aperfeiçoamento sistemático, mediante a aprendizagem das disciplinas relacionadas com as atividades do Tribunal, para a formação de técnicos em Auditoria Financeira e Orçamentária, a habilitação de pessoal em funções de chefia e direção e o acesso dos integrantes de carreira auxiliar à carreira principal da mesma correlação profissional. Os cursos extraordinários têm finalidades especiais com vistas à adaptação ou readaptação de servidores e o treinamento em caráter intensivo de pessoal dos órgãos regionais, além do preparo de instruções de emergência para determinadas inspeções. Compreendem os cursos avulsos o ensino de disciplina isolada de Cultura Humanística ou de especialidade técnica julgada de interesse do Tribunal.

Os planos de treinamento, matérias, condições de matrícula, regime didático e disciplinar e outras normas para administração dos cursos são fixados pela Presidência.

Incumbe ainda ao Centro de Aperfeiçoamento de Servidores promover o intercâmbio com outras instituições visando ao aperfeiçoamento do pessoal no País ou no estrangeiro, mediante bolsas de estudo.

Em regra, os cursos são ministrados por diretores e técnicos de alto nível do próprio Tribunal, alguns deles com experiência da cátedra universitária, podendo ser autorizado contrato com especialistas de renome para cursos intensivos sobre temas fundamentais da problemática do controle brasileiro.

Eis os cursos já realizados com vistas ao preparo e aperfeiçoamento do pessoal:

1. Prática de Auditoria Financeira e Orçamentária, desdobrado em dois subperíodos com duração de 1 ano;
2. Iniciação às Funções de Controlador de Contas Públicas, com duração de 1 ano;
3. Curso Extraordinário Sobre o Fundo de Participação dos Municípios, com duração de 6 meses; e
4. Curso Especial de Auditoria Contábil, de caráter intensivo, em regime de tempo integral, ministrado por equipe pertencente a firma internacional de auditoria em convênio com o T.C.U.

No corrente ano o programa do CAS inclui, como atividades principais, o 2º Curso Extraordinário sobre o Fundo de Participação dos Municípios e o Curso Extraordinário sobre Controle Externo.

Cumpre, de outro passo, considerar no processo de aprimoramento profissional, além da participação nos seminários internacionais, a conveniência da aprovação de projeto sobre intercâmbio de funcionários especializados, em regime de estágio regular, o qual seria objeto de convenção ou acordo entre as entidades fiscalizadoras superiores, para a avaliação e o confronto das técnicas operacionais de controle, tendo em vista a evolução do sistema peculiar a cada país.

O Tribunal de Contas da União aprovou este ano a indicação de servidores para (1) representá-lo no Seminário Inter-Regional sobre Auditoria Governamental, promovido pela Organização das Nações Unidas e pela International Organization of Supreme Audit Institutions, em Baden, na Áustria, de 3 a 14 de maio de 1971; (2) participar do 20º Simpósio Nacional da Associação dos Contadores do Governo Federal, em Washington, DC, de 28 a 30 de junho de 1971; e (3) freqüentar, em regime de bolsa de estudo, no período de seis meses, curso de extensão cultural de Direito Administrativo no Instituto de Alta Cultura de Lisboa.

Subject I

AUDIT STAFF PERSONNEL SELECTION AND TRAINING

PRELIMINARY REMARKS

As stated in the Constitution, the financial and budgetary control is carried out, by the National Congress, through an external control, with the assistance of the Federal Court of Audit, and by the internal control systems, ascribed to the sectorial offices of financial administration, accounting and audit.

Thus, the specific capacity of the Court of Audit is originally linked to the cooperation with the Legislative Power in the important task incumbent upon the latter. It has jurisdiction over the administrative agencies of the three branches of government, as well as "authorities", public enterprises, foundations supported by the State and other institutions legally under the same control regime.

The National Congress accomplishes, in its turn, the high political-constitutional task, which consists in annually performing the judgement of the accounts of the President of the Republic, duly formalized in the over-all balance sheets of the Government and in the report of the Finance Inspectorate of the Finance Ministry concerning the execution of the budget and the situation of the federal financial administration. These documents are sent to the National Congress together with the conclusive opinion of the Court of Audit, approved in a special session attended by authorities and experts, covering the analysis of the budgetary, financial and patrimonial balance sheets and the evaluation of the most important topics of the governmental action.

In the present system of public finance control, of a decentralized nature, based on the usual audit methods and carried out through the examination of accounting statements, technical certificates and opinions issued by the administrative authorities, the Court of Audit can, at any time, requisition primary expenditure documents filed in the agencies, as well as perform *in loco* inspections, for the success of which the Government must provide the indispensable conditions.

Through such a policy, the aim was to adopt a control structure able to preserve the autonomy the efficiency and the authority of the supreme audit institution, in the aspects considered essential to the fulfillment of its constitutional functions, without affecting the performance of the State's activities by means of formalities and technicalities harmful to the governmental management process.

It could be said that the Brazilian State sought a type of control compatible with its stage of economic development, without jeopardizing the basic purposes of control.

This occurred with the derogation of the former system born with the Republic at the end of the past century, theoretically under the inspiration of the Italian Law of August 14, 1864. Such system was based on the previous examination of the expenditures and their legality, as well as budgetary classification and proper credit imputation, thus generating a process of centralization at the audit institution, beginning with the registration and distribution of the credits, which would lead to the impression that one of the keys to the National Treasury was kept by the Court of Audit.

Thus, the new regime emerged not only from the need of improvement inherent to the doctrine and to the type of control being performed, but also from the superior and unrestrainable convenience of furnishing the State with a more elastic mechanism to accomplish the government's task at the present stage of the national development.

From 1968 on the following meetings were held in Brasília, either sponsored by the Court of Audit of Brazil, or with its participation, envisaging the introduction and the adequate performance of the system of control of the public finance established in the new Constitution (dated January 24, 1967):

I. 2 National Meetings of Division Heads and State Delegates from the Court, with previously established agendas;

II. 4 meetings held by the Court with the Heads of the internal control offices of the Executive Branch—General Finance Inspectors of the Ministries—seeking the adjustment of the internal and the external control systems;

III. The 6th Congress of Audit Institutions of Brazil, held in November, 1970, under the sponsorship of T.C.U. (Court of Audit of Brazil), attended by delegations from all the States Courts of Audit and an observer from the Bank for Inter-American Development; and

IV. 2 joint meetings held in May, 1971, by members of the Court of Audit of Brazil with the Financial Control Committee of the Chamber of Deputies.

On the other hand, the Court of Audit has been actively participating in regional symposia, held by mayors and other administrative authorities to jointly study the resolutions and norms regulating the utilization of federal funds transferred to the States and Municipalities, as well as the proper procedures for the control of the respective expenditures.

The Court of Audit of Brazil maintains an interchange of ideas, on a high level, with the Courts of Audit of the States and of the Federal District, aiming at the formulation of a uniform system of control on the funds to be spent on national programs for social and economic development.

RECRUITMENT AND SELECTION

Due to the specific nature of its constitutional task, the Federal Court of Audit is endowed with a staff of its own and is legally authorized to appoint all its employees, who are recruited and selected through open competitive tests. Such tests may also include a competitive evaluation of professional curricula. All legal and constitutional principles concerning the admission of federal civil personnel must be obeyed.

In this manner, the financial control institution of the State holds the same prerogative as all other Superior Courts of the Judiciary Branch, according to the rule accepted in the Brazilian positive law. It can submit proposals to the Legislature creating or extinguishing posts and determining the respective wages. However, general personnel criteria established for all public servants, with the same or equivalent functions from the three branches, must be observed, in accordance with the constitutional reform promulgated on October 17, 1969, and with the Complementary Law of May 6, 1971.

The selection through open competition brought a large group of specialized officers to the Court's service. Among a total of 567 servants, not including the lower rank personnel hired under a special juridical regime, 20% have a university degree and 1,5% are graduated from other technical courses.

In order to recruit and select its staff, the Court of Audit of Brazil may obtain the cooperation of the Administrative Department for the Civil Personnel (DASP), which is the central organ of the personnel system, responsible for the establishment of policies, guidance, coordination, supervision and study of matters concerning the administration of the civil personnel at the federal level.

It is worth emphasizing that the success of the budgetary and financial audit system, performed on a decentralized basis—in a large country, with 22 States and about 4,000 Municipalities, undergoing a development stage marked by huge national projects * —, depends on the availability of a satisfactory number of additional highly qualified officials and on the use of electronic data processing (EDP), to activate the authority, as well as the process of control, and to collect the results of the governmental action.

With the complementary measures now being studied, a flexible and permanent scheme is intended to be organized to perform inspections throughout the country, covering the fundamental fields of the State's activity, in both direct and indirect Administration, so that the effectiveness of the internal control mechanism can be evaluated, especially in the area of construction contracts, procurement regime and fiscalization, material appropriation and the functioning of storehouses.

Special attention must also be given to the control of the funds transferred by the federal Government to the States, Territories and Municipalities, through the participation funds established in the Constitution, which are formed by percentages taken out of the income tax and of the tax on industrialized products. The funds are utilized in priority areas such as education, health and basic sanitation, according to general development programs.

This is the reason for the effort being made by the Court's President, Minister Abgar Renault, following the orientation outlined by the Court's plenary assembly, aiming at the reorganization of the staff, on a realistic basis, in order to adjust it to the new working techniques. One of the outstanding points of such an effort refers to the creation of a career of External Control Expert, to be occupied by specialists in such fields as accounting, public administration, economics, administrative law and public finances. The admission, on a contract basis, of field engineers and master-builders for fiscalization work in their specific fields is also being considered.

For this purpose studies are being conducted to elaborate an adequately justified proposal to be submitted to the Congress.

PROFESSIONAL FORMATION

Professional formation, which is a basic condition for the effective operation of the control system, is connected with the very spirit of the reform that the institution is now undergoing. It represents a radical change in the working methods, involving the revision of inadequate practices and obsolete routines.

Since 1968, with the creation of the Personnel Training Center, directly subject to the Presidency, the Court has been training its staff in matters concerning budgetary and financial control, through regular, extraordinary and

(*) V.g.: National Integration Program, including the construction of the Trans-Amazonian Road and the colonization works for the economic occupation of 2 million square kilometers of the Amazon Territory, Basic National Telecommunications System, expansion of the National Steel Plan and of the Shipyard Industry.

sundry courses, as well as other instruments of professional and cultural enhancement.

Regular courses are dedicated to systematic preparation and specialization, through the study of subjects related to the Court's activities, for the formation of experts in budgetary and financial control, and the preparation of personnel to occupy positions of supervision and direction, as well as for the admission of lower category servants to the main career, within the same professional field. Extraordinary courses are especially aimed at personnel readjustment or readaptation, as well as intensive training of staff from the regional offices, in addition to the administration of emergency briefing for particular inspections. Sundry courses involve the study of isolated subjects on humanistic culture, or of technical specializations considered pertinent to the Court's interests.

Course plans, subjects, enrollment conditions, teaching and disciplinary regimes, as well as other rules necessary to the operation of the courses, are stipulated by the Presidency.

The Personnel Training Center is also required to promote the interchange of employees with other institutions, aiming at personnel specialization in the country or abroad, by means of scholarships.

As a rule, the courses are administered by directors and highly qualified experts selected from the Court's own staff, some of them experienced university professors. Well-known specialists may also be hired for intensive courses dealing with fundamental problems of the Brazilian control complex.

The following are some of the courses already carried through concerning personnel preparation and specialization:

1. Practice of Budgetary and Financial Audit, divided into two periods, totaling one year;
2. Introduction to the Functions of the Public Auditor, one year duration;
3. Extraordinary Course on the Participation Fund of the Municipalities, 6 months duration; and
4. Special Course on Accounting Audit, administered, on a full-time intensive basis, by a group of auditors belonging to an international audit firm, according to arrangements made with the Court of Audit.

The program of the PIC for this year includes as major activities the 2nd Extraordinary Course on the Participation Fund of the Municipalities and the Extraordinary Course on External Control.

In reference to the improvement of professional standards, besides the participation in international seminars, it is also important to consider the convenience of this Congress passing a resolution concerning the interchange of specialized officers, among our institutions, for a regular briefing period, in order to evaluate and compare techniques and methods in use in the control systems of each country. Such a measure would help the improvement of our operational standards and could be the object of an agreement among the members of our international organization.

The Federal Court of Audit approved the designation of officers to attend the following promotions abroad, during this year: (1) the Interregional Seminar on Government Auditing, organized by the United Nations and the International of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), held in Baden, Austria, from 3 to 14 May, 1971; (2) the 20th Annual National Symposium of the Federal Government Accountants Association, held in Washington, D.C., U.S.A., from 28 to 30 June, 1971; and (3) an extension course on administrative law, on a scholarship basis, at the Institute of High Culture, in Lisbon.

UMA NOVA CARREIRA:
PROGRAMADOR UNIVERSITÁRIO

ALCANCE DA TEORIA DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Uma Nova Carreira: Programador Universitário *

Fundamentos para Criação da Carreira de Programador

Tradução de **FAUSTO FARIA**

O aparecimento dos computadores eletrônicos de alta velocidade e grande capacidade de memória teve uma extraordinária importância na ciência e na técnica contemporâneas.

Quase todos os ramos do conhecimento sofreram seu impacto e tudo indica, dada a rapidez com que se aperfeiçoam os equipamentos — particularmente no que concerne à entrada e saída da informação — que a sua incidência tornar-se-á ainda maior.

Existem problemas que não poderiam ter sido abordados se não se dispusesse de computadores eletrônicos e há métodos que, de um caráter puramente técnico, passaram a ser procedimentos efetivos de cálculo.

As disciplinas técnicas que classicamente têm utilizado a Matemática, como a Engenharia e a Química estão empregando os novos métodos de

cálculo de tal modo que tarefas que exigiam os esforços de muitos especialistas converteram-se, agora, em rotinas de programação realizáveis em tempos inacreditavelmente curtos. Há outros ramos, como a Economia ou a Sociologia que utilizam técnicas de experimentação numérica com computadores mas que, além disso, se tornam lucrativas ao terem que explicar suas hipóteses de trabalho a fim de preparar os programas correspondentes.

Em todo o mundo e de acordo com o desenvolvimento da sociedade está sendo difundido aceleradamente o uso de computadores. São numerosos os países que já tornaram obrigatórios os cursos de computação, a partir do início das carreiras.

Por outro lado, no Uruguai, tanto nas entidades estatais como em grandes organizações privadas, já se utilizam equipamentos eletrônicos com

(*) — Título do original "Una nueva carrera: Computador Universitario".
"Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración".
— Universidad de la República, Montevideo — Uruguay — n.º 30 —
Diciembre — 1968, pp. 139 a 142.

os quais se realizam importantes tarefas de Administração e Estatística. Contudo, o país carece ainda de pessoal suficientemente qualificado, com formação universitária, exceção apenas de alguns engenheiros e economistas que, por natural vocação, se tenham consagrado a estas atividades.

A universidade deve ser sensível às necessidades do meio social e deve continuar ocupando um lugar de liderança nos progressos científicos e tecnológicos. Por isto, esta Comissão de Tratamento da Informação, que já apresentou um anteprojeto de criação do Centro de Computação, recebeu sanção favorável do "Consejo Directivo Central", em 7 de novembro de 1966, e encaminha, no momento, à sua consideração um projeto de criação de uma carreira de "Programador".

Receberão êsse título os estudantes que venham a cumprir, satisfatoriamente, as exigências do Plano de Estudos demonstrando possuir um razoável conhecimento dos computadores eletrônicos, suas linguagens e suas aplicações. Como demonstra o Plano de Estudos, trata-se de um "currículum" de nível adequado às exigências das carreiras que se cursam em nossa universidade. A inclusão de matérias optativas tem por objetivo estimular a formação de programadores com conhecimentos especializados que lhes permitam atuar eficientemente em determinados campos, tais como Engenharia, Física, Química, Biologia, Medicina, Economia, Administração etc... Por seu caráter especializado, os estudos poderão ser realizados em um período mais curto que as carreiras clássicas. Com efeito, as 12 matérias

que comporta o Plano (9 obrigatórias e 3 optativas) podem ser cursadas por um aluno regular em 3 anos. Aliás, como é de se esperar, haverá numerosos pretendentes oriundos de carreiras como engenharia, matemática, física ou química e ciências econômicas, em cujos Planos já figuram várias das matérias exigidas e outras que poderão ser consideradas como optativas. Haverá muitos jovens que, em 2 anos de especialização, poderão obter um título universitário.

Este aspecto da questão, que se refere à estruturação de carreiras que podem ser consideradas curtas, é algo que não se deve subestimar. É possível, em certos casos especiais, formar especialistas em algumas disciplinas, em menos tempo que o habitual para as profissões tradicionais.

Os cursos livres de programação e de investigação operacional que se vêm oferecendo e o interesse por alguns temas de Matemática e Economia aplicadas serão tomados como índices do grande número de matrículas que pode chegar a ter a carreira. Resta por considerar então quais as oportunidades que terão os futuros formados de aplicar seus conhecimentos no país. As previsões que se podem fazer, baseadas no número de equipamentos eletrônicos já instalados e os já encomendados, ao que se deve juntar o trabalho que poderá realizar o Centro de Computação da Universidade, são animadoras.

Até o momento, os equipamentos eletrônicos não têm rendido o máximo de suas possibilidades porque não se tem sabido utilizá-los na solução de problemas de investigação operacional

que, como se sabe, proporcionam uma valiosa informação acerca da política a seguir.

REGULAMENTO DA CARREIRA DE "PROGRAMADOR"

1º) A Universidade da República resolve criar a carreira universitária de "Programador", conforme o Plano de Estudos que acompanha a presente Resolução;

2º) A organização dos cursos e a responsabilidade da admissão e formação da carreira estarão a cargo da Comissão de Tratamento da Informação;

3º) Poderão ingressar na carreira os formados nos preparatórios (Segundo Ciclo do Ensino Secundário) em que se cursa matemática;

4º) Os alunos universitários, bem como os do Instituto de Professores "Artigas" e os formados dessas instituições, poderão solicitar revalidação das matérias das suas respectivas carreiras. A equivalência total ou parcial com matérias da carreira de "Programador" será decidida pela Subcomissão de Ensino da Comissão de Tratamento da Informação;

5º) Para obter o título de "Programador Universitário" é necessário aprovação nas matérias obrigatórias e três optativas;

6º) Ao início de cada ano letivo, a Comissão aprovará as matérias optativas que podem ser cursadas para serem reconhecidas no Plano de Estudos;

7º) Disposição Transitória — O presente Regulamento terá validade por três anos, ao fim dos quais serão exa-

minados os resultados e experiência de sua aplicação.

Durante este período transitório de três anos, os professores das cadeiras que não correspondam a matérias regulares de outros planos serão contratados no grau 4, sendo previamente chamados os candidatos.

Durante o mesmo período a supervisão dos estudos estará a cargo do Instituto de Matemática e Estatística, sob a responsabilidade da Comissão de Tratamento da Informação.

PLANO DE ESTUDOS

a) Matérias Obrigatórias

1. Análise Matemática I
2. Análise Matemática II
3. Introdução à Programação e Cálculo Numérico Elementar
4. Análise Numérica
5. Probabilidade e Estatística
6. Pesquisa Operacional
7. Programação
8. Sistema e Processamento de Dados
9. Centro de Programação

b) Matérias Optativas (Enumeração à guisa de exemplo)

Engenharia

Síntese de Circuitos

Cálculo de Estruturas com computadores

Método de Simulação na Engenharia

Teoria de Autômatos

Ciências Econômicas

Econometria

Aplicação da Computação na Administração

Métodos de Simulação na Economia etc.

Biologia e Medicina

Tratamento Numérico de Resultados Experimentais

Síntese de Sistemas de Informação em Hospitais

Aplicação de Computadores na Solução de Problemas de Estatísticas Agrônomas

Física e Química

Tratamento Numérico das Equações Diferenciais da Física e a Química

Mecânica Estatística e Problemas de Tráfego

Simulação de Processos Físico-Químicos

(Aprovado pelo "Conselho Diretivo Central" em Sessões de 10 de julho de 1967 e 19 de fevereiro de 1968.)

NOTAS DO TRADUTOR

O Brasil encontra-se na vanguarda dos países latino-americanos no que se refere à utilização dos modernos sistemas de informações e processamento de dados.

Assim é que, antecipando-se aos países subdesenvolvidos em geral, já em 1953, o Governo brasileiro acolhia sugestão visando à criação de "Grupo de Trabalho para Aplicação de Computadores" feita em exposição de motivos do Secretário-Geral do então Conselho do Desenvolvimento instalado no BNDE —, Economista Roberto de Oliveira Campos, posteriormente Embaixador e Ministro do Planejamento do primeiro Governo Revolucionário, ao Presidente da República. Essa exposição de motivos, cujo texto integra o memorável relatório sobre o assunto, recebeu a identificação CD-EM-021/58 e tinha a data de 19 de agosto de 1953. É importante assinalar o advento dessa iniciativa brasileira — 10 anos antes da arrojada experiência universitária uruguaia —, em virtude do

caráter indiscutivelmente pioneiro que lançou as bases do SERPRO e da rede de Centros de Processamento de Dados que, desde então vem auspiciosamente se expandindo em todo o País. Expansão essa caracterizada pelo aparecimento de um complexo de novas profissões visceralmente ligadas ao desenvolvimento acelerado da Nação brasileira.

O Grupo de Trabalho então criado por despacho do Presidente da República, publicado no "Diário Oficial", de 24 de setembro de 1953, Seção I, pág. 20.923, se caracterizou pelo seu nível excepcional e ficou assim constituído: Ministro Octávio Augusto Dias Carneiro, Economista, Assessor Especial do Conselho do Desenvolvimento, Coordenador; Luiz Carlos da Costa Soares, Assessor Especial do Conselho do Desenvolvimento, Substituto do Coordenador; Capitão-de-Fragata Paulo Justino Strauss, Chefe de Operações da Frota Nacional de Petroleiros S.A.; Capitão-de-Corveta, Engenheiro Naval, Geraldo Nunes da Silva Maia, da Diretoria de Eletrônica da Marinha; Dr. Theodoro Oniga, Engenheiro Aeronáutico, do Centro de Estudos de Mecânica Aplicada; Dr. Helmut Schreyer, Engenheiro Eletricista, Professor da Escola Técnica do Exército; e Dr. Jorge Kafuri, Engenheiro Civil, Professor da Escola Nacional de Engenharia da Universidade do Brasil.

O Grupo de Trabalho, além de considerar essencial a aplicação de computadores no cálculo da distribuição de recursos para a execução do Programa de Metas então em pleno andamento, recomendou, outrossim, entre outras providências, um Grupo Executivo com as seguintes finalidades:

a) propor e levar a cabo medidas tendentes a incentivar o estabelecimento de Centros de processamento de dados no País;

b) instalar um centro de processamento que, sob a direta orientação do Governo brasileiro, além de se incumbir da solução dos problemas apresentados pelos organismos governamentais, promoveria a formação de pessoal técnico, proporcionando, dessa forma, apoio aos centros de processamento referidos no item "a";

c) examinar e opinar sobre as propostas de possíveis interessados na fabricação, no Brasil, de equipamento eletrônico de cálculo e seus componentes.

O relatório do Grupo de Trabalho enfatizou 4 tipos principais de aplicações para os computadores digitais eletrônicos, a saber:

a) **CÁLCULO:** É, dos tipos de aplicação, o mais divulgado e o mais óbvio e nele pode ser enquadrada, além da solução dos problemas de cálculo numérico propriamente ditos, a dos problemas de redução de dados;

b) **SIMULAÇÃO:** Nesse tipo de aplicação, o computador simula um sistema ou parte dele, isto é, o computador é programado de tal maneira que se constitui num modelo físico do sistema ou da parte estudada. A distinção entre a solução de um problema pela manipulação de seu modelo matemático e a solução do mesmo problema por meio de uma simulação digital é, por vezes, bastante elusiva. Não obstante, talvez possa ser caracterizada pelo objeto da manipulação que, no primeiro caso, é um modelo matemático e, no segundo, um modelo físico constituído pelo computador especialmente programado.

Uma das mais interessantes aplicações de simulação digital é justamente a programação das atividades de uma refinaria de petróleo. Outra, também empregada na indústria petrolífera, é a simulação de filtros de onda, que podem então ser empregados na separação da informação desejada nos registros dos sismógrafos e outros aparelhos empregados em prospecção de petróleo;

c) **CONTRÔLE:** Como exemplos desse tipo de aplicação poderíamos citar o emprego de um computador para controle de estoques ou o sistema que controla telefones automáticos. No campo militar pode ser apresentado como exemplo o "SAGE", sistema automático que controla a defesa antiaérea do território dos Estados Unidos da América.

Muito importante é também o controle automático digital de processos, que está em vias de se firmar na indústria.

d) **"MONITORING":** Quando é necessário dar mais flexibilidade a um sistema automático, como o dos telefones, por exemplo, é por vezes empregado o que se denomina um "monitor". Tal equipamento, que nos interessa quando é um computador digital, controla, por assim dizer, o sistema de controle. Como exemplo temos, ainda no campo da comunicação telefônica, a utilização de equipamento automático para recolher os dados estatísticos relativos à frequência das chamadas entre os diversos aparelhos de uma rede e programar, automaticamente, as ligações internas do sistema de modo a tornar mais fáceis e rápidas as mais frequentes e proporcionalmente mais lentas as outras.

Desses tipos de aplicações, porém, os de mais imediato interesse para o Brasil seriam o Cálculo e a Simulação.

Finalmente, quanto ao problema básico de formação e treinamento de pessoal especializado o Grupo de Trabalho, depois de acurado exame da experiência estrangeira, sugeriu:

a) Para a Formação de Analistas e Programadores, além de cursos ordinários, cursos informais, seminários e pesquisa supervisionada, os cursos versariam sobre:

- 1 — Cálculo Avançado
- 2 — Métodos de Matemática Aplicada
- 3 — Análise Numérica
- 4 — Estatística
- 5 — Cálculo das Probabilidades
- 6 — Pesquisa Operacional (Operations Research)
- 7 — Teoria da Informação
- 8 — Eletrônica Aplicada a Computadores Digitais
- 9 — Teoria de Servomecanismos
- 10 — Teoria dos Sistemas que Funcionam por Amostragem de Informação (Sample-Data-Systems)
- 11 — Projeto Lógico de Computadores Digitais Eletrônicos
- 12 — Técnicas de Conversão Digital-analógicas e Analógico-digitais
- 13 — Aplicação de Computadores Digitais Eletrônicos a Problemas de Ciência, Engenharia e Adminis-

14 — Sistemas de Processamento de Dados Constituídos por Computadores Eletrônicos Digitais e Equipamento Periférico

15 — Equipamento Particular do Centro Piloto de Processamento de Dados

16 — Programação de Computadores Digitais Eletrônicos

17 — Programação e Codificação do Computador do Centro Piloto

b) Para a formação dos grupos de Operação e Manutenção de Equipamento, cursos versando sobre os seguintes assuntos:

1 — Eletrônica Aplicada a Computadores Digitais

2 — Projeto Lógico de Computadores Digitais Eletrônicos

3 — Equipamento do Centro Piloto de Processamento de Dados

4 — Operação do Equipamento do Centro Piloto

5 — Manutenção Preventiva, Pesquisa de Avarias e Reparo do Equipamento do Centro Piloto

c) Curso superior como background para os analistas e programadores.

d) Curso da Engenharia de Eletrônica para os engenheiros de Manutenção

e) Curso ginásial para o pessoal de Operação e Manutenção. Estes últimos deverão ter ainda uma formação de técnicos em eletrônica

Alcance da Teoria da Administração Pública *

DWIGHT WALDO

Tradução de Lélío Graça

Scope of "The Theory of Public Administration" — Reprinted from "Theory and Practice of Public Administration", monograph n.º 8 of the American Academy of Political and Social Science, Philadelphia, October, 1968, pp. 1 a 26

Alguns reparos à interpretação do tema que me foi proposto aqui, já representam um começo de justificação.

Em primeiro lugar não consultei a Steve Bailey sobre o que poderia parecer um sério problema de delimitação. Posto que "objetivos" e "alcance" não sejam sinônimos, certamente não é possível discutir-se um sem que se faça referência ao outro. Suponho, portanto, que andamos explorando parte do mesmo território, por mais que os nossos relatos a respeito possam parecer dissemelhantes. Em segundo lugar estarei fazendo uso da palavra "teoria" em sentido amplo de idéia geral e abstrata e não em sentido singular e restrito, isto é, estarei me referindo a importantes problemas intelectuais ou conceituais que coincidem com a teoria da administração pública auto-consciente ¹ sem fazer distinção entre teoria e filosofia, de um lado, e por outro lado, usando o termo "teoria" num de seus sentidos científicos

mais penetrantes. Em terceiro lugar devemos admitir que fui chamado a discorrer, não tanto sobre o que sinto a respeito do atual alcance da teoria da administração pública, mas antes para discutir aspectos do "alcance da mesma teoria."

Todavia, usar de linguagem sugerindo a existência de uma opção entre discutir, meramente, os atuais limites

1. As discussões sobre administração pública são infestadas de problemas sérios porque acepções diferentes podem ser inferidas ou interpretadas pela mesma frase. Às vezes, ao buscar precisão e clareza, tenho feito uso de maiúsculas para assinalar o empreendimento auto-consciente de estudo e outros, e letras minúsculas quando me refiro a práticas e processos que são objeto de nossa atenção. Infelizmente, posto que este artifício tenha sua utilidade, ele não resolve todos os problemas. Porque, às vezes a frase "administração pública" é usada referindo-se às duas e, também, não raro, um significado costuma fluir para outra frase de maneira desconcertante. A proporção que prossigo me esforçarei por tornar claros meus conceitos, porém o leitor deverá ter o problema em mente através de todo o ensaio. Este problema semântico não é acidental nem estranho ao trabalho, porém, profundamente envolvido no tema, como o indicam alguns aspectos da introdução.

teóricos e argumentar dentro de outros limites seria descaminhar o assunto. Isso implicaria na aceitação de que a atual Administração Pública tem limites discerníveis que poderiam ser discutidos francamente, ao passo que, na realidade, existe tão míngua consenso sobre o tema que se torna inevitável a discussão da problemática. Do mesmo modo e dentro da mesma relação, minha afirmativa de que eu estaria usando o termo "teoria" num sentido generalizado é, também, um desvio de plano, visto como suscitaria a existência de uma liberdade de escolha do termo em sentido singular e restrito, o que poderia parecer compreensível e concordante.

Inverter o velho refrão sobre a sociologia, de que ela é uma disciplina à procura de um assunto para dizer-se que a administração pública é um assunto em busca de uma disciplina, pode ser aceitável, porém é menos que meia verdade. Mas, aí de nós, que estamos certos de possuir um assunto, pois que a administração pública existe, e é tão palpável como sentimos que existe terra e mar, pois ela é o ponto focal de nosso exame e até de nossa concordância.

Tudo isso é trazido aqui para sugerir a dificuldade de desenvolver-se o tema de maneira óbvia e franca. Realmente nunca senti tanta dificuldade na tentativa de encontrar em que me apoiar e como continuar. Sendo desejável e necessário que o alcance da teoria da administração pública seja indicado por problemas, e problemas que possuam dimensões práticas e teóricas ao mesmo tempo, então minha perplexidade se torna compreensível. Porque, na verdade, se alguém olha para uma di-

reção, o que ele vê é um problema que nos desafia de maneira louca e desconcertante. Nossos problemas na condução dos negócios públicos poderiam ser tomados muito mais a sério se existe uma vivência clara e concordante de nosso empreendimento — disciplina, profissão, ideologia, enfim, qualquer coisa de "administração pública" à qual tais problemas se relacionassem. Porém, "administração pública" é, em si mesma, problemática e controversa.

Isto se nos afigura uma maneira envolvente e desnecessariamente confusa de dizer que nossos problemas teóricos são divisíveis em duas categorias: os internos no sentido de que eles se relacionam com a vivência empresarial a que chamamos "administração pública" para fins acadêmicos (ensino, publicidade etc.) e os externos no sentido de que eles são problemas do mundo existencial que é o nosso meio e ao qual estamos ligados. Tal distinção pode ser feita para atender a alguns propósitos, porém é uma distinção tosca, ou melhor, arbitrária e, em suma, fora da realidade. **Porque os dois lados da dicotomia não permanecem independentes. De preferência um define o outro.** Além disso, existem certas questões cruciais de definição da realidade e da posição para com ela, questões que envolvem não só idéias e valores, mas também instituições e acontecimentos que ultrapassam a dicotomia, definem os dois lados e os relacionam.

Procurando discorrer com relêvo sobre o tema, tentarei cumprir minha tarefa em 4 capítulos ou 4 etapas. Primeiro oferecerei uma visão geral do nosso estado presente. Depois, proce-

dendo do centro para a periferia, dos problemas teóricos imanentes em nossa percepção e própria definição para aqueles problemas teóricos que, pela sua importância nos desafiam na prática da administração pública, tratarei de um círculo que se alarga em assuntos que me parecem da mais alta importância. Em algum ponto deste círculo progressivo de preocupações tomarei uma decisão arbitrária quando estarei me deslocando dos problemas internos para os externos; isto é, consciente de que distinguir entre problemas intrínsecos da empresa auto-consciente e aqueles induzidos da prática provoca riscos de distorção e engano, eu o farei, no entanto, como um recurso artificial para fins de exposição e análise. Finalmente dispensarei alguma atenção ao que estive me referindo como sejam assuntos teóricos já dominados.

PERSPECTIVAS:

CRISE DE IDENTIDADE

A lista das contribuições ao estudo da administração pública a partir da Segunda Guerra Mundial é verdadeiramente impressionante. Quer escritas por pessoas de casa ou simplesmente adotadas ou adaptadas, o material é grande e variado. Não temos sido um poço de estagnação na vida intelectual americana. No que se segue, porém, buscarei acentuar o lado negativo. Porque, a despeito das realizações, estamos enfrentando problemas de natureza seriíssima. Para diagnosticar, analisar e expor, torna-se necessário que me utilize da crítica e da franqueza. Se erro neste caminho está em vós julgar.

Permitam-me que sugira uma perspectiva ou orientação com base numa analogia que me parece conveniente e útil. A mudança rápida de circunstâncias, como sejam novos conhecimentos e grande variedade de causas, muitas vezes conduz o indivíduo a um estágio de crise. Ele pode sucumbir, pode reajustar-se e reintegrar-se rápida ou lentamente, temporária ou permanentemente, em nível inferior ou em nível mais alto. De maneira simples e de um modo geral proponho que imaginemos a administração pública de maneira análoga. Tolerem minha fantasia, pelo menos momentaneamente, e vejamos se nos é dado ganhar alguma compreensão útil.

Na década de 1930 a administração pública havia surgido de sua infância, ou talvez de sua adolescência — para não enfeitar demais minha analogia. De algum modo, no período **POSDCORB**² e na implantação dos "Princípios" ela se mostrava sadia e auto-confiante. Posto que desafiada pelo seu ambiente institucional e intelectual — a energia jovem e talvez uma certa dose de inquietação capacitaram-na a enfrentar a situação reinante. Porém, desafios mais violentos se aproximavam. Intelectualmente, êsses eram representados por inovações tais como "Novas Fronteiras da Administração Pública e Departamentalização Federal". Histórica e institucionalmente essas inovações eram representadas pela Segunda Guerra Mundial e suas conseqüências de reconstrução e crises continuadas.

Além de mais, nos anos que se seguiram ao pós-guerra, apareceram os

2. **POSDCORB** — sigla mnemônica formada com as iniciais de: Planejamento, Organização, Pessoal de Chefia (Staff), Coordenação, Informação (Reporting) e Orçamento (Budgetting).

desafios intelectuais que levaram a administração pública a um ponto crítico que atingiu os limites do colapso e da desintegração. Uma onda de descontentamento e dúvida causada pela avaliação do POSDCORB na administração pública e contra as experiências da guerra foi agravada pela crítica da mais pungente e danosa espécie por uma nova geração de estudantes. Agravando o problema, nesta situação de implacável tensão e desafio intelectual, o ambiente da administração se tornou menos compreensivo e, na verdade, mais exigente, apático ou hostil. Ao apoio à reconstrução da Europa, ecoando visíveis ameaças à existência nacional, ajudando a eclosão de uma **Terceira Guerra Mundial**, e procurando estabelecer e fixar um novo tipo de vida internacional, ou mundial, acrescentavam-se os permanentes e severos problemas domésticos. Enquanto a reação contra a Guerra, sob tais circunstâncias não permitia um "retorno à normalidade", com as características severas do decênio 1920-30, existia, no entanto, uma reação contra o governo. E esse fato, somado às oportunidades altamente compensadoras oferecidas pela iniciativa privada, dificilmente poderia favorecer um clima propício aos problemas da administração pública. A esta altura da história, estava a disciplina-mãe da ciência política em auto-estudo de reorientação sob impacto emocional e sentido de rompimento, cujo efeito se patenteava na indiferença ou hostilidade para com a administração pública. Acrescenta-se o fato de que, desencantado com a "velha" administração pública e fascinado pelo que lhe parecia ser clima de novos horizontes, o

sistema de fundações voltou suas vistas, de maneira decisiva, para outras direções.

Os críticos do pós-guerra, ao dissecarem a velha administração pública não batiam na mesma tecla. Mas existia, apesar de tudo, uma singular coincidência em suas invectivas. Entre as acusações apareciam as seguintes como mais graves: que as reivindicações de ciência eram prematuras quanto à substância e imaturas quanto ao método; que os "princípios" atribuídos à ciência não passavam, no máximo, de sumárias afirmações do senso comum; que economia e eficiência como metas ou critérios eram, ou vagamente concebidos ou malconcebidos; que a distinção entre política e administração era arbitrária ou falsa e devia ser abandonada ou reformulada, inteiramente, em novos termos. Desnecessário seria repisar, em pormenores, a história familiar. Porém, reavivá-la na memória é necessário como prefácio à perspectiva que proponho. Esta perspectiva pode ser, agora, de maneira seguinte: **O efeito das novas e complexas tarefas acrescidas das investidas críticas criaram para a administração pública uma crise de identidade. Tanto a natureza quanto os limites do assunto, assim como os métodos de estudo e ensino da matéria tornaram-se problemáticos. Agora, duas décadas após os ataques da crítica, a crise de identidade não foi solucionada satisfatoriamente. A maior parte dos importantes problemas teóricos da administração pública se encontram relacionados com esta crise contínua, com os meios pelos quais eles podem ser resolvidos e com as implicações e resultados de possíveis soluções.**

Várias soluções ou, pelo menos, tentativas de soluções de nosso problema disciplinar têm sido apresentadas no decurso destes últimos 20 anos. Talvez o maior devastador dos críticos, Herbert Simon, seja o que tenha oferecido fórmulas para a reconstrução e também para a renovação. Baseadas num positivismo lógico, tais fórmulas eram, em alguns aspectos, radicalmente novas, mas ao mesmo tempo apresentavam certas semelhanças formais com a "velha" administração pública no apêlo à ciência, na estruturação dúplici do "universo" e no realce da eficiência como critério, o que poderia ter influído para que elas fôssem prontamente aceitáveis.

Quaisquer que fôssem os motivos, tal aceitação não ficou provada. As fórmulas e prescrições de Simon certamente ofereciam "respostas" para alguns problemas e seu impacto através de duas décadas foi grande, muito grande mesmo. Porém, desde que êsse impacto era interrelacionado como causa e efeito de certos pendores nas ciências sociais (comportamento, processo decisório etc.), tornou-se difícil sua avaliação. Quanto ao futuro, estou inclinado a acreditar que, aconteça o que acontecer de agora em diante, uma influência simoniana há de aparecer, com relêvo, porém a crise contínua de identidade não será solucionada através de mera "conversão" simoniana ou outra qualquer.

As generalizações a respeito da administração pública nos últimos vinte anos parecem ter sido as mais notórias e certas e são as mais significativas e profundas, aceitem ou não a minha perspectiva de "crise de identidade". Depois das investidas da crítica

ca que pareciam, a muitos, haver destruído sua primitiva e preestabelecida orientação, a administração pública auto-consciente continua seguindo os caminhos da matéria de estudo e de aproximação pela qual se havia pautado. Mesmo os mais cautelosos e os mais tradicionais de seus aderentes reconheceram a necessidade de mudar com os tempos e os mais audaciosos procuraram, àvidamente, desenvolver novas áreas a que se devotarem e novos métodos de análise. Temos sido, na verdade, generosos em reconhecer e aceitar o que é nôvo de algum modo, constantemente alargando o círculo de nossos interesses e preocupações, como abundantemente provam-no as nossas publicações. O conteúdo e o modo de tratar velhos assuntos categóricos, tais como pessoal e orçamento, progrediram rapidamente e muitas facetas, dimensões e interesses, por exemplo, o estudo do caso, "ecologia", administração comparada, processo decisório, teoria de sistemas, vieram a ser considerados como nossas preocupações características. Porém, pôsto que dilatando freqüentemente o âmbito de interesses e empreendimentos, não progredimos muito na compreensão e na concordância sôbre o que somos. Não podemos dizer, confiadamente e a **una voce**: — "aqui está o que é administração pública; esta é a razão por que você deve estudá-la e êstes são os métodos e êstes são os instrumentos para essa finalidade."

PARA SOLUÇÃO DA CRISE

Âmago dos Problemas de Identidade e Orientação

O primeiro passo para dar fim à nossa crise de identidade é ingressar-

mos, definitivamente, numa era nova de administração pública. É reconhecer que não há solução para o problema de identidade ao nível em que êle foi pôsto há duas décadas, em seguida às críticas do pós-guerra. Quero significar com isto, falando de um modo geral, que há vinte anos atrás a solução do problema de identidade foi encarada no limiar de duas alternativas, ambas inviáveis. Que nenhuma das duas alternativas poderia suscitar ou sustentar a nova síntese que se fazia necessária, considerando-se o período final da década de 60, não é tanto um motivo de perplexidade quanto uma conclusão óbvia.

Em uma das duas perspectivas a administração pública era enfocada como ramo, campo ou subdivisão da ciência política; uma subdisciplina. Não era uma visão desarrazoada. É um exagero tolerável dizer-se que os professores de ciência política e "sòmente" os professores de ciência política eram os responsáveis pela auto-consciência; pela compilação, em livros, cursos e outros meios, de conceitos e matérias de ciência política e de conceitos e matérias de "ciência da administração". Rememorando, parece-nos claro, no entanto, que compilação de conceitos e matérias das duas áreas era simplesmente uma compilação e não uma fusão real, e o raciocínio que serviu para justificar e sustentar a compilação foi destruído pelos ataques da crítica. Definir a administração pública como sendo "a gerência de homens e materiais na realização dos propósitos do Estado" não faz sentido em nossos dias por certo número de razões, uma das quais a que implica na separação de meios e fins, que de longa data não tem sido aceita.

Meu próprio ponto de vista é que, na atualidade, é ilusório e sem proveito considerar-se a administração pública como subdivisão da ciência política, por mais que se leia a história para a qual eu mesmo levei a minha própria contribuição. Isto não significa negar a existência de uma importante relação entre as duas. Nem poderia ser de outra maneira, como se verá seguidamente. Por agora, todavia, ficarei restrito a um breve relato em favor de minha posição contrária à perspectiva subdisciplinar.

Estamos em face de um fato, não de uma teoria. Ou melhor, enfrentamos uma série de fatos e o "alcance" da nossa teoria deve, necessariamente, relacionar-se a êstes fatos. De um lado a administração pública como orientação e literatura, como pesquisa, atividades, conceitos e técnicas, cresceu tanto e de maneira tão heterogênea que pensar em enquadrá-la como subdisciplina de "qualquer coisa" é, à primeira vista, um absurdo. Por outro lado, a ciência política não somente se tornou matéria mais vasta e complexa, porém os roteiros principais de sua evolução a partir da II Guerra Mundial, tornaram a tentativa de inclusão da administração pública como subdisciplina muito difícil, para não dizer impossível. A verdade é que a atitude dos cientistas políticos (a não ser aqueles que aceitam a administração pública como seu campo de atividade) é, quando não de indiferença, na maioria dos casos de indifarsável desprezo ou hostilidade. Somos agora parcialmente bem-vindos ao lar de nossa juventude. Não foi por causa de uma omissão de planejamento que a administração pública desapareceu como organizadora de categoria nas reuniões

dêste ano (1968) da Associação Americana de Ciência Política (APSA).

Pensar que "idealmente" a ciência política e a administração pública deveriam ser intimamente ligadas, no plano intelectual e institucional (assuntos separados mas relacionados) é um tema interessante para uma filosofia especulativa. Talvez devesse ser assim. É possível que a separação seja infeliz para um ou para os dois e para a coletividade. Certamente que se pode imaginar ramos de desenvolvimento que poderiam gerar resultados diferentes (se, por exemplo os esforços do comitê da Associação Americana de Ciência Política no seu trabalho de treinamento para o serviço público, na Era Progressista, tivesse encontrado euforia) e talvez na atualidade uma imprevista mudança para melhor poderá uni-las ainda. Porém, repito, no presente estamos em face de fatos que são claros, por isso estreitos limites de ação devem ser aceitos. A estratégia deve ser a de tirar-se o máximo proveito desses fatos.

Uma outra perspectiva de aproximação sugerida é a que considera a administração como disciplina. Esta alternativa está obviamente sujeita a diferentes interpretações porque "disciplina" não é clara por definição ou não é bem aceita em seus significados. Porém, de maneira geral, o que se tem em mente e o que se almeja é uma matéria mais ou menos coerente, estudada e ensinada em departamento acadêmico independente, em igualdade de condições com outros ramos das ciências sociais.

Este ponto de vista não é absurdo. Pelo menos em alguns casos, um organismo departamental independente

tem poderes para prover melhores soluções para o complexo conjunto de teorias opostas e pressões diversas, o que aliás continua existindo dentro dos departamentos da ciência política onde só soluções práticas poderão ser encontradas dentro de um futuro imediato. Porém, a idéia de administração pública como disciplina padece de dois grandes defeitos: é, a um só tempo, muito ambiciosa e pouco ambiciosa. É muito ambiciosa em acreditar (se de fato acredita) que é possível identificar e desenvolver um organismo coerente de teoria sistemática que seria substancialmente independente de outros ramos das ciências sociais e concentrado unicamente na administração pública. Julgo insuperáveis as dificuldades intelectuais para uma tal realização, em virtude da recente visão desenvolvimentista do mundo conceitual-científico. Tenho em mente, por exemplo, o problema de contrariar a posição bem formulada e largamente aceita de que administração é um processo social genérico e geral do qual a administração pública é uma variante ou aspecto.

Por outro lado, administração pública como disciplina não é suficientemente ambiciosa. Ela busca, internamente, claras limitações conceituais e externamente, nítidas limitações departamentais. Ela não leva em conta, de maneira apropriada, a universidade contemporânea como um universo organizacional-intelectual em expansão, e os apelos à administração pública como processo dentro de um mundo caótico e cheio de perigos. O argumento acima referido é também importante aqui. Se não podemos arrebatar sob uma **subdisciplina** toda a necessária extensão e variedade dos in-

terêsses presentes, também não poderemos reuni-los em uma **disciplina**.

Em breve compasso, deixem-me expor o caso de uma perspectiva profissional, como solução propícia e mesmo necessária, da crise de identidade. Brevidade é exigida em vista de maiores ou diferentes compromissos assumidos, mais isto é facilitado pelos argumentos expostos ainda há pouco. Parte do caso em favor de uma perspectiva profissional já foi delineada quando foram mostradas as impropriedades e obstáculos às perspectivas disciplinar e subdisciplinar. Se minha análise e meus argumentos são substancialmente válidos, o que então se deve indicar? Minha própria conclusão é que o caminho mais promissor e talvez, de fato, a mais necessária linha de desenvolvimento se encontra na adoção da perspectiva profissional. Isto pode ser descrito como fazer da necessidade uma virtude. De qualquer modo ela prescreve uma estratégia adotada em boa hora ao desenvolvimento contemporâneo de instituições e idéias.

Algumas dificuldades e objeções são inevitáveis. Os conceitos de "profissão" e "profissional" não são claros e indiscutíveis. O fenômeno do profissionalismo apresenta importantes pesos negativos, assim como benefícios positivos. Não é possível que a administração, como um todo, possa tornar-se uma profissão, ou por partes, uma penca de profissões, num futuro previsível, nem é possível ou admissível que ela um dia devesse ser tal. Estas considerações não são triviais, mas de grande importância.

Felizmente, para favorecer meu argumento e propósito não é necessário

tratar do assunto com mais pormenores. O que é necessário, em vez disso, é discutir a dificuldade em matéria de terminologia e expor, tão claramente quanto possível, o que se propõe. Quanto a terminologia, o caso é que profissão e profissional são empregados aqui porque não possuímos palavras mais apropriadas. Estes termos são usados por incipiente analogia, antes de argumentar em busca de um correspondente exato existente em qualquer profissão ou em algum ideal platônico de profissão. Ocupação e ocupacional poderiam ser usados, porém estes termos têm outras dificuldades maiores. Não há terminologia que se ajuste precisamente com a situação e com as necessidades atuais.

O que proponho é que experimentemos atuar como profissão sem que, na realidade, os sejamos e talvez mesmo sem a esperança ou a intenção de nos tornarmos membros de uma profissão em qualquer sentido restrito. Francamente, foi preciso coragem para dizê-lo, uma vez que tal afirmativa parece tocar as raízes do ridículo. Porém, é o que julgo acertado e tão acertado quanto posso afirmá-lo. A perspectiva ou posição profissional é a única arejada e suficientemente flexível para nos tornar aptos a conter nossos diversos interesses e objetivos e ao mesmo tempo sólida e bastante compreensiva para promover unidade, senso de direção e propósito. Esta posição tem significado e contém sugestões úteis e imperativas, tanto no mundo acadêmico onde é estudada e ensinada, quanto na esfera governamental onde a administração pública é praticada. Em ambientes mais dilatados onde ambas as entidades se exercitam, esta posição nos oferece mais rendimento

do que qualquer outra idéia orientadora.

Minha analogia favorita é a medicina. Pelo consenso geral ela é uma profissão, mas é também um agregado de profissões, subprofissões, especializações ocupacionais, ramificando-se numa complexidade fantástica. É ciência e arte, teoria e prática, estudo e aplicação. Não é baseada numa só disciplina mas utiliza-se de muitas. Não se encontra unificada numa teoria só, porém é justificada e orientada por um vasto propósito social.

A administração pública no governo contemporâneo não é menos, porém mais complexa do que tratar e curar doentes (o que num sentido formal muitas vezes ela faz). Temos necessidade de uma perspectiva, de uma orientação adequada à nossa tarefa. Em termos do tema que me foi designado, o alcance da nossa teoria deveria estender-se até os limites do desafio profissional e deveria responder às oportunidades e necessidades que ele apresenta. Se a analogia com a medicina tem validade, isto significa que teremos de nos interessar, não apenas por uma teoria, mas na verdade por teorias de muitos tipos, dimensões e facetas. A posição profissional não vai, por si só, resolver tudo como se fôsse uma moeda introduzida na máquina de "respostas". Nem ao menos ela vai constituir-se numa agenda clara e completa de problemas teóricos. Ela vai fornecer um arcabouço suficientemente vasto para conter os problemas teóricos, ajudar na elucidação e definir a natureza das respostas exatas. Ela vai dar a direção sobre o tempo e o nível em que se encontram as soluções. Acima de tudo ela vai

provar unidade enquanto permite diversidade.

Enquanto o aproveitamento completo e a defesa do esquema profissional não seja possível, algumas palavras devem ser trazidas para clareza de assunto muito importante. Como é do conhecimento de todos, a grande maioria das pessoas que ocupam cargos administrativos, de níveis alto e médio, não freqüentaram cursos de treinamento em escolas de administração pública e ainda que êstes cursos e escolas se multiplicassem rapidamente, essa situação não mudaria. Existe uma concordância geral, proclamada por frases correntes como "o conceito da segunda carreira", que esta situação deva ser aceita e, na verdade, muitos opinam que ela é sadia e vantajosa se a estratégia da administração pública se adaptasse a ela, utilizando o seu vigor e corrigindo ou compensando suas fraquezas. De meu ponto de vista o acesso profissional à administração pública absolutamente não se coloca contra o reconhecimento do vasto papel que as pessoas treinadas em escolas técnicas e científicas, assim como pessoal de profissões preestabelecidas desempenham na administração pública. Porém, interpretado com exatidão, proporciona uma filosofia e uma base institucional para se contrapor ao ímpeto centrífugo de "outras profissões", através de várias estratégias, a começar pela cooperação em assuntos como cursos conjuntos nas escolas profissionais.

UMA AGENDA DE VELHOS PROBLEMAS QUE BUSCAM NÔVO ENFOQUE

Devo confessar que foi penosamente difícil preencher o quadro sugerido

por êste Capítulo. Os assuntos referentes ao alcance de nossos interesses teóricos que me propus discutir são razoavelmente claros e são assuntos que se definem por si mesmos, todos êles orientadores, no centro de nossa empresa. Como é natural, gostaria de relacioná-los, mas também de dizer algo significativo a respeito da aproximação ou da solução. Até agora estive namorando a perspectiva profissional e os senhores estarão razoavelmente à espera de que eu demonstre sua utilidade. E eu teria ficado grandemente eufórico se tivesse escrito o prefácio do livro "Nova Luz Sobre Velhos Problemas". Confesso, no entanto, a minha incapacidade, pelo menos quanto a tempo e espaço disponível, de demonstrar efetivamente, a importância e a utilidade da posição profissional no provimento da nova luz de que precisamos. Feita esta confissão, devo declarar que é no nível profissional que as novas e ulteriores respostas devem ser procuradas e serão encontradas.

Seja como fôr ou como poderá ser, meu argumento atual é que precisamos de uma profunda reavaliação dos problemas deixados pela suposta destruição da velha "ortodoxia" pelos críticos do pós-guerra. Em 20 anos muito trabalho teórico útil foi, certamente, realizado, porém o panorama teórico-intelectual é extremamente desordenado. O sentimento de algum interesse especial em ajudar para que o trabalho urgente do governo seja realizado leva muitos de nós a pôr de lado interesses teóricos de natureza pública e o interesse em assuntos teóricos específicos leva alguns a negligenciar (ou a depreciarem) os trabalhos teóricos de outros. Com a vantagem

de alguns anos para prover uma perspectiva temporal mais profunda e vasta, devemos agora estar aptos a trabalhar com mais ordem e compreensão, isto é, o argumento para a reavaliação não depende, necessariamente ou inteiramente, da validade do argumento profissional acima referido.

Especificamente, considero que seria útil, reformular cada um dos **artigos de fé**, reexaminando-se sua crítica, traçando-se suas linhas de desenvolvimento nos anos recentes e calculando-se o ponto em que agora nos encontramos, relativamente aos fatos envolvidos. Tomando por exemplo um desses fatos, a separação de política e administração, que talvez seja a primeira chave, deixem-me explicar o que tenho em mente.

Para dar força e sentido, estabeleço uma tese orientadora. Apesar de haveremos decidido, há duas décadas, que a separação de política e administração é impossível, não tivemos a coragem de enfrentar as implicações dessa decisão, nem na realidade nem sistematicamente e nem completamente. Será que realmente havíamos **decidido**, como foi indicado? De qualquer modo, qual foi a reação da época, quais têm sido as principais linhas de desenvolvimento e onde estamos presentemente, justificados por quê afirmação teórica?

A resposta à minha tese e às minhas perguntas daria um volumoso trabalho de conhecimento e análise, mas eu apenas sugiro alguns aspectos da resposta.

O comêço adequado seria um reexame da literatura do período que antecedeu à Segunda Guerra Mundial, porque ela é muito mais complexa do

que pensaram ou pretendiam pensar os seus crentes, o que significa, por outro lado, que aquilo que foi rejeitado poderia ter sido simplificado demais ou mesmo distorcido. Tenho em mente, por exemplo, que embora Woodrow Wilson seja tido como patrocinador da separação do estudo da administração do de política, é pouco provável que ele tenha sustentado que o primeiro objeto do estudo administrativo é "descobrir" aquilo que o governo pode fazer como oportunidade e sucesso. Tenho também em mente que a teoria de Willoughby do **status** constitucional da administração, não me parece tão ingênua como me parecia um quarto de século atrás e que ele poderia dar uma contribuição elaborando uma teoria adaptada às presentes necessidades e circunstâncias.

Um outro aspecto da revisão proposta é o exame, não propriamente da crítica da dicotomia-política-administração, mas da tentativa de responder conscientemente e cuidadosamente, com novas teorias de relações próprias e necessárias. O mais importante item da agenda, aqui (conforme indiquei antes) é Herbert Simon e seus críticos ou, de um modo geral, o desenvolvimento dos fatos de maneira dialética, tal como apareceram através da evolução de idéias e acontecimentos.

A tarefa central, no entanto, não seria buscar a história das idéias, porém, analisar e expor, cuidadosa e plenamente, o que significa para o estudo, o ensino e prática da administração a separação de política e administração. Enquanto muitos de nós, em certa época e de certo modo tenhamos tratado do assunto, nenhum

de nós tê-lo-ia feito de maneira frontal e global. Um trabalho que pusesse nossa própria produção intelectual dentro de uma moldura de classificação analítica e relacionasse nossas idéias e acontecimentos e concluísse com uma afirmativa de posição, para nossa reação e discussão, seria de inestimável valor. Se o papel da administração pública não é apenas executar a "vontade do Estado da maneira mais econômica e eficiente", se se rejeita o ponto de vista de que a administração pública é um instrumento de valor neutro e de propósitos múltiplos, então estamos defrontando com um desconcertante cortejo de problemas de valor. Estes variam de simples questões de comportamento pessoal, no contexto administrativo, a grandes e perenes questões sobre a natureza e fins do governo. Se isto é verdade por que não temos reagido de maneira sistemática e decisiva?

Numa recapitulação sumária dos problemas de valor que enfrentamos, podemos incluir:

1) **Problemas de ética pessoal dentro e em relação com a administração.** Estes variam de assuntos tão insignificantes que chegam a se misturarem em coisas de protocolo e etiqueta, até aqueles originários da atmosfera horrível e doentia do crime de genocídio. Se alguém já experimentou explorar este terreno, não tenho a menor noção de seu esforço.

2) **Problemas da política e do poder.** Aqui tem sido reconhecida a necessidade da teoria. A afirmação de John Hans, em 1950, de que a teoria da administração, em nossos dias, possui também o significado de uma teoria política, tem sido citada com apro-

vação repetidas vezes e alguns autores versaram, com força e discernimento, sobre certos aspectos dela, como, por exemplo, Norton Hong em "PODER" e Albert Somit em "REALPOLITIK". Ainda assim julgo correto afirmar-se que ainda não possuímos nem mesmo um mapa geral do terreno, isto é, um ensaio que trouxesse um delineamento das várias variedades da política como política de gabinete, política de partido, fato político, pressão política e outras, distinguindo-se uma da outra e indicando suas relações. Penetrando nesta área seremos ajudados por muita coisa que está acontecendo no estudo da política e do comportamento organizacional. Por outro lado, suponho que estamos sendo bloqueados por um complexo de fatores históricos-emocionais-partidários, que muitas vezes nos arrasta para a desilusão, o fingimento e a desonestidade. Gostamos de dois caminhos: anonimato e neutralidade ou identidade e uma causa, conforme os nossos propósitos do momento. Neste sentido lembro o estudo do caso, as atividades e os movimentos literários subsequentes à eleição do Presidente Eisenhower.

3) Problemas de Condição Constitucional, Lei e Jurisprudência. É possível que eu tenha sido subvertido pelo trabalho de dois anos como Assistente da Lei Administrativa Continental, relacionando-a com a administração pública, porém sou de opinião que sofremos, agora, de falta de atenção para com os assuntos legais constitucionais. Nosso antigo preconceito antilegal e antijurídico era compreensível e perdóvel, mas agora é desastrosamente obsoleto e autodestrutivo. Com cari-

dade, nossa atitude e interesses atuais podem ser qualificados de absurdos. Há mais de dez anos atrás, John Willet discutindo nossa organização acentuou o fato notável de que nos faltava uma teoria adequada e exata da condição constitucional. Pôsto que atletas do tipo de Paul Appleby e Emmette Redford tenham discutido, com discernimento e propriedade sobre fatos da época, não se pode afirmar que o problema tenha sido solucionado. Aqui as correntes que estudam o comportamento estão contra nós, reforçando velhos preconceitos e ignorando nossa "decisão".

Administração pública, por definição, exercita-se dentro de um contexto constitucional-legal. Se abandonarmos o instrumentalismo devemos reconhecer em toda a extensão e confiadamente, que administração pública é contribuição e também produção que ajuda a criar e a sustentar normas constitucionais-legais e não apenas a aplicá-las. O que fazemos para nós mesmos no reconhecimento e na resposta não é, provavelmente, para ser feito para nós, mas a nós.

4) Problemas de habilidade política. Aqui nossa reação tem sido muito boa em certo número de fatos. Muitos de nós chegaram a desenvolver certa capacidade em áreas de habilidade política. Alguns contribuíram para a nossa compreensão do que se poderia chamar "mecânica do processo de aplicar a habilidade política". Certamente muito trabalho já se tem realizado em filosofia, em várias das ciências sociais — Deus sabe onde — que é mais ou menos importante, tem sido e ainda pode ser de relêvo para os nossos problemas. Poder-se-ia usar o auto-elógio ou ser otimista neste

particular, exceto quanto ao fato óbvio de que a resposta e a promessa são bem menores do que as necessidades e que estas se expandem constantemente. Neste caso, o que não fazemos pode ser que não seja feito por outrem. Em alguns casos isto será feito para nós, mas não tão bem se tivéssemos, pelo menos, contribuído, e, em outros casos isso será feita a nós por uma multidão de economistas, matemáticos, especialistas e computadores.

5) Problemas de Teoria Política e Filosofia. É uma ironia da velha administração pública que no seu esforço por divorciar-se da política, tenha engendrado, ela mesma, uma teoria política distinta, e alguém pode julgar que esta teoria tenha servido bem a ocasião e os propósitos. Porém, agora, uma geração após ela haver sido destruída e abandonada, nada possuímos para substituí-la que seja de bom conceito e geralmente aceito. Mais uma vez é oportuno tomar conhecimento de que o esforço relativo e útil de análise ou reconstrução tem sido realizado aqui e alhures, dentro e fora da fraternidade da administração pública. Mas ainda assim as necessidades superam tanto as realizações que chegam a causar perturbações e perplexidades.

É perturbadora porque, por aprovação comum, somos uma civilização organizacional "administrada" e se ela deve sobreviver e florescer, então precisamos dedicar a maior atenção possível a entrosagem entre o que se convencionou chamar de "finalidades do Estado" e a aparelhagem organizacional administrativa (dentro e fora do governo) o que ajuda a ambos definir

e realizar finalidades. Nossas realizações estão muito aquém das nossas necessidades na emolduração e na justificação de teorias que relacionam a administração pública e seus recursos para os objetivos de um governo livre e democrático sob as condições deste final de Século XX. Efetivamente, as teorias e valores auto-organizacionais podem estar crescendo em tal proporção que poderia ameaçar o evento do que Kenneth Boulding chamava de Revolução Organizacional com Revolução Anti-Organizacional.

A falta de reação é perturbadora por causa do interesse e da importância dos problemas. Certamente não posso falar senão de uma tendência ao interesse estrutural. Problemas não são problemas até que sejam reconhecidos como tais e o interesse é uma reação de quem percebe e não uma qualidade da coisa percebida. Dêste modo devo voltar atrás para uma pergunta: — Por que razão aqueles cuja especialidade disciplinar está no pensamento político não estão interessados no que parece (a mim, mas certamente não **apenas** a mim) ser alguns dos mais significativos e urgentes problemas de governo? Creio que tenho as respostas à minha própria pergunta e se estou certo no meu julgamento, então seria melhor buscarmos outros recursos, inclusive os nossos.

UM CÍRCULO MAIS VASTO DE ASSUNTOS TEÓRICOS

Outra vez estou mal satisfeito com a epígrafe. É banal e pouco informativa. Mesmo assim é a melhor que encontro e ela serve, pelo menos para indicar que, quando vejo as coisas, estou olhando para diferente ordem

de assuntos teóricos. No sentido de tempo a visão é mais para a frente e no sentido de espaço mais para o exterior. Talvez esta não seja mais do que uma visão arbitrária do nosso "universo", agarrado pela minha mente para salvá-lo do caos e do aniquilamento, mas tenho esperanças de estar tratando de importantes temas deste universo, qualquer que seja o vosso ordenamento.

Em todo o caso o que se segue é uma agenda de magnos problemas e urgentes assuntos de nosso interesse, que sugere vários tipos de ação, inclusive o estabelecimento de respostas teóricas adequadas. Os itens da agenda não serão novos e sua ordem será mais ou menos arbitrária. De minha parte penso que nenhuma referência ao "alcance" da Teoria da Administração poderia deixar de incluí-los. No entanto sugiro, respeitosamente, que uma apreciação mais profunda de sua significação deva seguir-se através de seu exame sob duas luzes ou perspectivas: uma destas é, certamente, a profissional. Porque, positivamente, assuntos de tal alcance e diversidade não são meramente disciplinares. Que acontece se alguém adotar aproximações e instrumentos que se mostrem melhores no trato com eles, tendo em vista a finalidade geral de um governo bom, inteligente e de fato? Porque isto é o que quero dizer quando anseio pela perspectiva profissional. A outra perspectiva é a de ciência política num sentido central-histórico. Porque, de modo evidente, pelo menos os primeiros itens da agenda foram interesses centrais do governo e da ciência política auto-consciente desde a sua inceptação e um sentido de profundidade

e significativo aprêço seguiu-se desde o seu reconhecimento. Em retrospecto, argüir que a administração pública não é uma subdisciplina da ciência não é argüir que a ciência política "histórica" seja de somenos importância para os nossos interesses. Como poderia sê-lo? A questão é que (parcialmente) a ciência política contemporânea é muitas vezes indiferente aos urgentes e desconcertantes problemas contemporâneos de governo e, por isso, em parte e até certo ponto, temos de ser os nossos próprios cientistas políticos.

Alguém poderá redargüir, suponho, que estas duas perspectivas não são realmente duas, porem, uma apenas, e que tracei a perspectiva profissional com tanta largueza e liberdade que ela se tornou, simplesmente, numa outra forma de encarar os interesses "históricos" (e necessariamente atuais). O caso merece discussão, mas vamos à agenda:

1) Segurança Interna e Externa. Esta ampla terminologia é usada para dar ênfase à ligação que existe entre ciência política "histórica" e outras categorias e termos mais específicos (defesa, efetivos militares, perturbações da ordem) de atenção contemporânea. É muito difícil dizer-se que o governo nasceu ou foi uma evolução de um empreendimento de segurança coletiva contra agressões externas e internas. Certamente a história da moderna nação-estado não pode ser escrita sem que se mencione este fato no centro da narrativa. Como poderá, então, a administração pública conservar-se ignorante e indiferente a fatos e atividades principais da segurança contemporânea externa e interna. A tris-

te realidade é que temos sido e ainda somos ignorantes e indiferentes nessa matéria.

Relativamente à segurança externa, a história, (isolamento) e a ideologia (isolacionismo e idealismo liberal) aliam-se à estratégia da conquista da identidade e do status (instrumentalismo) a fim de realizar um desinteresse ou ausência de "engajamento". Isso não acontecia muito antes da Segunda Guerra Mundial. Esse conhecimento, no entanto, marcou um ponto decisivo na vida nacional. Daí por diante a defesa passou a ser uma preocupação contínua e numerosa força militar teve de ser mantida em bases permanentes. As conseqüências foram grandes — ao extremo, caso de vida ou de morte. Os efeitos de um gigantesco complexo industrial-militar sobre nossa vida nacional foram incomensuráveis, as ramificações e implicações quase infinitas. Porém a administração respondeu a esta nova e histórica situação apenas de maneira débil e marginal. Como em muitos casos deste ensaio seria necessário um outro ensaio para expor o que sinto sobre o que se poderia fazer e deveria ter sido feito por "nós", propondo um programa teórico de desenvolvimento da ação profissional ajustável à situação. Devo contentar-me, no entanto, com breves alocuções e exortações estridentes. Devo acrescentar agora que por tudo quanto é conquistado através do atual impulso frenético em busca do processo decisivo racional (planejamento, programação, sistemas de orçamento e o que mais) há algo que se perde e muito que se arrisca através de prematuras conclusões, premissas estreitas e falsos parâmetros. Não é sem razão concluir-

se que algumas de nossas dificuldades no Vietname são de tal origem. Não é necessário negar a utilidade das análises de custo-eficiência para questionar se elas conduzem, em algumas situações, a uma supersimplificação ou a uma cegueira sistemática.

Quando voltamos nossos olhos para a segurança interna, a história é semelhante. Embora a administração pública, nos primeiros tempos, tenha dispensado uma boa parte de sua atenção à administração da justiça, essa atenção foi pouco a pouco se diluindo, tornou-se esporádica e marginal. Positivamente, alguns de nossos sérios problemas nacionais da atualidade são contraditórios na área do crime organizado e não organizado, o endêmico e o epidêmico, fora da lei, e a morosidade e a desorganização, muitas vezes próximas do caos, de nossas cortes. Ainda assim, pela maior parte, agimos como se estes fenômenos não existissem ou como se eles tivessem acontecendo no Congo. A atenção dada a estes problemas em nossos livros, jornais e cursos, é minúscula. Há mesmo uma certa dose de pedantismo e hipocrisia; muitas vezes depreciamos falsamente o que os outros fazem nestas áreas, criticamos livremente, damos conselhos gratuitos mas não queremos sujar nossas mãos ajudando de verdade.

Como pode a administração pública deixar de interessar-se e de envolver-se em assuntos de segurança que, inevitavelmente, são a maior preocupação do governo? Como podemos permitir-nos deixar de nos interessar pelos diversos conjuntos de teorias (crime e penologia) de importância para a segurança interna, contribuindo ideal-

mente para o conhecimento dêles e também juntando a êles a nossa própria e distintiva contribuição?

2) Justiça. Justiça é, de muitos modos, uma "outra face" da segurança interna e externa. A essência de ambas está na formulação e execução das normas de grupo. Assim como as considerações sobre a segurança interna e segurança externa imperceptivelmente se confundem uma com a outra, o mesmo acontece com as considerações sobre segurança e justiça. Isto é, talvez, tão óbvio que poderia ser tomado como absolutamente certo, porém, faço questão de sublinhar a conexão com assuntos históricos da ciência política e enfatizar mais uma vez, que, se estamos levando a sério abandonar o instrumentalismo simples, as implicações hão de ser de amplas conseqüências.

A íntima ligação entre segurança e justiça é ilustrada por um assunto que merece comentário, em qualquer caso e em qualquer exame atual de área em que devamos pensar seriamente sobre habilidade política, e habilidade política implica em teoria. Este é um motivo da crescente sindicalização na administração pública e crescente atividade da ação sindical. Sob o ponto de vista do governo os fatos centrais são os da segurança; sob o ponto de vista dos sindicatos os fatos centrais são os da justiça. Ambos os pontos de vista são certos e ambos são errados, certamente. O emaranhado de fatos é incrivelmente complexo e desconcertante. Estamos caminhando rapidamente para um período de crise. Prejuízo para ambos os lados, para grupos de cidadãos e para o go-

vêrno parecem inevitáveis. Nós que estamos formalmente identificados com a administração pública não podemos, certamente, aceitar toda a responsabilidade. Será culpa nossa deixar de ter pensado seriamente e no tempo devido?

Se aceitarmos ainda que uma responsabilidade parcial na atuação política, nos encontraremos, inevitavelmente, participando, em algum lugar, e de algum modo, na interminável indagação sobre as origens, a natureza e os ditames da justiça. O alcance da nossa teoria deve estender-se mesmo a êstes extremos.

3) Educação. Um dos interesses centrais e permanentes do governo e da filosofia política é a educação dos jovens ou, de modo mais geral, do cidadão. Nos Estados Unidos, a dedicação e o esforço em prol da educação tem sido uma das notáveis características do país desde os primeiros tempos. Nosso atual empreendimento educacional em sua maior parte sob os auspícios do governo é o mais vasto da história. Enquanto a defesa externa consome o maior quinhão do orçamento nacional, a educação conta com a mais volumosa parcela do total destinado às despesas públicas internas. Portanto temos razões para acreditar que a administração pública está profundamente engajada no desenvolvimento da política educacional, levando em conta a maneira como um movimento de tal alcance e tão vital para o futuro deva ser levado a efeito.

De fato estamos, cada vez mais, dedicados ao assunto, senão por outra razão, pelo menos porque, "vivendo" em empreendimentos educacionais, di-

facilmente poderíamos evitar a nossa presença ONDE AÇÃO SE ENCONTRE. O fato principal, no entanto, é que a administração (como a administração policial e outras áreas da administração) desenvolveu-se, de maneira essencial, como empresa independente, com a qual a administração geral não mantinha grandes ligações, embora o conceito das duas tenha origem na mesma fonte e acabe em prescrições semelhantes. Não me deterei para examinar porque surgiu esta situação e se ela foi justificada no passado, porém, continuarei a exortação; é um absurdo e perigoso para nós, não tomarmos, agora, interesse na educação. Se pretendemos sobreviver, prosperar, e caminhar para a solução de problemas radicais do país, o esforço público nacional não deve senão crescer em tamanho e intensidade e o alcance da nossa teoria deve estender-se ao máximo necessário para que a nossa participação seja inteligente e efetiva. Os fatores circunstanciais e estratégicos nos impelem para este caminho que o dever e o interesse próprio nos indicam. A administração educacional está passando por um rejuvenescimento e de maneira crescente ela se tornará em fonte e centro de importantes pesquisas e teoria nova. Também, sejamos francos, a administração educacional está crescendo muito não só onde exista ação e idéias, mas onde haja dinheiro.

4) Governo por osmose e simbiose.

Estou usando êstes dois termos para designar dois movimentos paralelos e mais ou menos relacionados que vêm recebendo atualmente boa soma de atenção. Trata-se do estabelecimento de uma rede de relações entre o go-

vêrno e a empresa privada de tal alcance, profundidade e complexidade que poderá tornar impossível, em algumas áreas, a fixação de uma linha divisória entre o "público" e o "privado"; e ainda o estabelecimento de relações intergovernamentais de tal alcance, profundidade e complexidade que pode transformar o convencional ou a simples teoria de "federal" de nosso governo em coisa completamente obsoleta.

Nossas publicações e atividades testemunham um interesse e uma reação crescente sobre o tema e eu não os recrimino. Entretanto, é bom notar que o interesse e a reação de qualquer ou de todos os quadrantes não aparecem em escala — (em recurso e tempo) comensurável com os fenômenos. E eu acrescento o meu pesar observando que os autores das tentativas mais penetrantes e cheias de imaginação que tratam do significado dêstes atuais empreendimentos para interpretar e projetar o futuro, certamente aqueles mais amplamente lidos e famosos não são pessoas identificadas com a administração pública, ou por esta razão, com a ciência política.

5) Ciência e Tecnologia. Que eu possa dizer algo de novo sobre ciência e tecnologia em poucos parágrafos é tão improvável quanto dizer-se algo de novo sobre Deus e a realidade. Por outro lado, qualquer discussão sobre o alcance da teoria da administração pública que deixasse de tocar neste assunto seria incompleta e mesmo absurda.

Os fatos essenciais são: que a condição humana de nossos tempos não tem precedentes; que a ciência e a tecnologia estão constante e rápida-

mente sendo aceleradas em alcance e impacto e que há um sentimento plausível e largamente difundido de que a ciência e a tecnologia estão exercendo "contrôle" ou que elas criaram uma tal situação que os assuntos humanos não podem mais ser controlados. Não é necessário que se curve perante os argumentos de Jacques Ellul para que se tenha êsse senso de perda de controle. Confesso que sinto calafrios nos meus momentos de descuido. Certamente, para servir-me de um exemplo, vale a pena considerar o quanto, não apenas de nosso estilo de vida, mas de nossa "habilidade política" (nacional, estadual e local, para usar de uma terminologia decadente) é feito em Detroit e não em nossas cidades capitais.

Ainda agora alguns de nosso grupo, (testemunhas do recente Simpósio da Revista de Administração Pública) estamos fazendo a nós mesmos perguntas conseqüentes às interligações entre ciência e tecnologia, governo e sociedade e, pelo menos, um de nós, Dom Price, é reconhecidamente figura de grande relêvo nas "explorações interfaciais". Mas meu apêlo é que se deve fazer mais e, se possível, melhor. Não há "necessidade" de uma política global baseada na ciência e na tecnologia. Pelo menos, ainda que alguém apresente argumentos pela "necessidade", ela não existe presentemente. Mas existe uma série enorme de questões políticas, desde a soma de dinheiro que se gasta num programa espacial até as condições sob as quais os inseticidas devam ser usados, para as quais, razoavelmente, poderemos ser convocados a dar alguma contribuição. E mais adiante e

além de tais questões políticas, há muitos outros assuntos que deveriam merecer nossos esforços como, por exemplo, as condições de criatividade em laboratórios, no que diz respeito a organização e administração. Em suma, para evitar que sejamos regulamentados pelo que Lapp chama de "Novo Sacerdócio", devemos agir com rapidez, e pensar com acuidade.

6) Urbanismo. Esta é uma outra campanha de alarme que temos ouvido tantas vezes que acabamos por perder a capacidade emocional de reagir. (Como sabemos, o número 90 tilinta na campanha de alarme em todos os casos: 90% dos cientistas que já viveram continuam vivendo; 90% de nossa população passarão a viver, dentro em breve, em cidades.) Não pretendo deprimir mais vossa capacidade de reação, com mais um recitativo de fatos e números. Meu compromisso exige, no entanto, que eu vos traga a lembrança que a cidade está aí, crescendo em proporção espantosa, alastrando-se, não raro, ensurdecedoramente e cheia de perigos, Deus sabe quais. E dizer-se que isto também cria uma nova "condição para o homem para a qual não nos forneceram normas no passado e sobre a qual ainda não existe qualquer concordância no presente.

De fato o ponto crítico do assunto não é a falta de teorias ou filosofias concernentes à cidade ou ao urbanismo, mas porque possuímos profusa abundância delas e sentimos dificuldades em decidir qual delas deve ser escolhida. Se tivéssemos de selecionar uma área do interesse público que se caracterizasse pela confusão generalizada, poderíamos escolher esta de

supercontendores... Estamos nós, por acaso, elaborando em erro quando perguntamos: "O que é uma cidade?" ou então, "Como será a cidade do futuro?" A apresentação da palavra cidade (que algumas teorias classificam como palavra obsoleta) propõe-nos uma pergunta irrespondível ou garante uma resposta fútil? Estaremos procurando resolver o problema através do meio errado e ao nível impróprio?

De qualquer modo a administração pública tem de ser importante e tornar-se ainda mais importante. Ela não pode deixar de enfrentar o fato e o artefato urbano. Este assunto está, inevitavelmente, incluído no "alcance" de nossa teoria.

7) Desenvolvimento. Em certo número de passagens deste ensaio, um ou outro dos nossos suspeitava que eu não sabia sobre qual assunto estava discorrendo. Neste caso confesso, abertamente, que não sei o significado da palavra desenvolvimento. No entanto é um termo usado com frequência e, aparentemente, um conceito chave, não apenas em nossos círculos, (caso em que, por auto-depreciação poderíamos julgá-lo falho de senso) mas também nas ciências sociais, de um modo geral e, na verdade, em respeitáveis círculos mais além. Concluo, portanto, que um item importante da nossa agenda de assuntos teóricos deveria ser uma investigação, tão minuciosa quanto possível, sobre que sentido tem essa palavra e qual o uso que se faz dela. Numa lista de questões sobre o assunto pode-se incluir o seguinte: por acaso faz sentido falar-se sobre "administração do desenvolvimento" ou "desenvolvimento da admi-

nistração"? (qualquer dêles provoca indignação em alguns de nossos colegas). Se essas duas expressões significam qualquer coisa diferente, qual e quando? É a administração do desenvolvimento o lado aplicado da administração comparada ou simplesmente um termo tirado de um outro reino da falação? Será verdade como alguns (inclusive eu mesmo) têm argumentado que um conceito generalizado da administração resolve o problema psicológico e estratégico criado por palavras como "países subdesenvolvidos", uma vez que todos os países poderiam ou deveriam ser considerados como "em desenvolvimento"? Será a expressão "em desenvolvimento" apenas um outro meio de postular os valores do Ocidente como superiores e como a própria meta da atividade ou mudança administrativa? Teriam os estudantes de política comparada conseguido concordância sobre desenvolvimento "político" e, se conseguiram, poderia sua solução ajudar-nos? Estamos, por acaso, usando a palavra em lugar de progresso, perante a qual nos sentimos um tanto embaraçados? Podem a palavra e o conceito conter qualquer reconhecido conteúdo **substantivo**? Poderíamos dar à palavra, pelo menos, um conjunto convencional e instrumental de finalidades como significado? Ou, no mínimo, algum significado processual?

Esta relação de assuntos teóricos no "círculo mais largo" poderia ser ainda mais longa. Não toquei, por exemplo, no termo da administração inter e supernacional. Como é óbvio, uma lista algo diferente poderia ser apresentada ou os mesmos assuntos poderiam constar de uma lista de outra espécie.

É provável que eu tenha, de maneira sucinta, indicado itens importantes dentro do alcance de nossa teoria. Gostaria de ficar isento apenas de uma espécie de crítica: O fato que deixei de reconhecer as ligações entre os problemas e as áreas discutidas. Eu estava, de fato, perfeitamente cômico da ligação, isto é, da expansão da ciência e da tecnologia e da difusão do urbanismo. Porém, haver reconhecido e, ainda mais, ter explorado tôdas as interligações teria sido tarefa para um livro de longo fôlego.

ALGUNS PENSAMENTOS CONCLUSIVOS

Em conclusão, volto ao assunto da perspectiva profissional ou posição profissional. Buscarei entrelaçar algumas idéias na apresentação. Tentarei tocar na superfície de algumas implicações e aspectos da tese profissional ainda não reconhecida.

Meu argumento é que para a administração pública uma perspectiva profissional é conveniente e, na verdade, necessária no ponto em que estamos de evolução de idéias e acontecimentos e que um exame realístico e frutífero do alcance da teoria da administração pública reflete este fato. O argumento em favor da perspectiva profissional é encontrado na discussão de que nossa crise de identidade criada há 20 anos atrás por um desafio aos conceitos essenciais da orientação que serviram, até aquela época, não era para ser e nem pode ser resolvida ao nível da "disciplina" ou da "subdisciplina" e que o conjunto de conceitos e atitudes designado pela palavra "profissão" exatamente qualificada e

convenientemente usada vai capacitar-nos a solucionar nossa crise de identidade ao nível adequado. Reconheço muitas dificuldades neste modo de ver as coisas e não discuto que a administração pública possa ou deva tornar-se, em qualquer simples sentido, uma profissão. O que argumento é que somente a aceitação profissional ou perspectiva profissional é suficientemente vasta e suficientemente flexível para conter os muitos e diversos interesses que atualmente apresentamos, enquanto, ao mesmo tempo oferece um sentido de unidade e um senso de direção. Incidentalmente e como precaução, não me apresso em sair da posição que adotei para cômodas ou firmes conclusões sobre muitos problemas práticos. Por exemplo, enquanto creio que a perspectiva profissional é útil porque justifica e orienta o desenvolvimento de programas graduados na administração pública ou nos negócios públicos, ela não proporciona respostas fáceis sobre o que deverá ser feito na administração pública em currículo abaixo do nível de graduação.

Um sério dilema ou contradição da perspectiva profissional na administração pública tem sido, no máximo, apenas sugerido. A perspectiva tem de ser amplamente reconhecida. Se não for bem sucedida, contrariada ou resolvida, isso prova que ela será fatal. O perigo é que a idéia profissional, se ela se apresentar bastante forte para dar coerência e senso de identidade e missão, talvez por esse mesmo motivo ela prove tornar-se uma agência unificadora forte demais.

As profissões tendem para o egoísmo de grupo e para o amor-próprio de grupo, porque esta é a natureza dos

grupos. Por definição comum uma profissão tem como característica distintiva a prestação de serviços à sociedade e no caso da profissão regular há sempre um incômodo equilíbrio entre o fenômeno do amor-próprio com a face voltada para dentro e o fenômeno do serviço público com a face voltada para fora. Se alguém procura aplicar a perspectiva profissional à administração pública, esse alguém deve estar obviamente certo de que há o problema de realizar o equilíbrio entre o amor-próprio e o altruísmo. Contudo, por bem ou por mal, aquele que preconiza a perspectiva profissional não o faz em qualquer sentido restrito porque o argumento não é que a administração pública possa ser ou tornar-se uma profissão em qualquer sentido restrito. Antes o argumento que procuramos extrair do complexo de idéias, atitudes e instituições representadas por profissionalismo, aqueles aspectos que são importantes e úteis para o nosso propósito e procurar evitar ou contrariar aqueles que não o são. É óbvio que isto é uma tarefa heróica e o resultado da tentativa é imprevisível. Porém, de minha parte, não conheço outra estratégia razoável. Na verdade não conheço outra alternativa senão abandonar o jogo. Em academia enfrentamos o que o Prof. R. S. Parker chama de "O Fim da Administração Pública", isto é, a "velha" administração pública sofreu tanta erosão por idéias e acontecimentos que ela não pode sobreviver sem mudança.

Há dois assuntos relacionados entre si e com o sucesso da estratégia profissional. Um destes é a idéia de que administração é um processo geral ou genérico e que administração pública

é "administração pública" e, por isso, administração pública é um exemplo ou um aspecto do fenômeno geral que pode ser ensinado, aprendido e praticado como tal. Quem pode negar que há muita verdade e muita força neste conceito? Foi um dos conceitos que gerou a administração pública, isto é, administração pública como empresa auto-consciente. Tal a sua força na atualidade. No entanto ela está ameaçando destruir o que ajudou a criar. Pelo menos é o que se vê através dos sinais e da evidência com a criação das Escolas de Administração sem nenhum outro qualificativo.

Como ficou indicado, penso haver muita validade na idéia de que a administração, onde quer que ela se encontre, propende a apresentar aspectos comuns. Na verdade já argumentei, em outra ocasião, que a nossa é uma cultura administrativa e, assim sendo, ela se esforça por estender e aperfeiçoar esta cultura. Porém, argumentei também, em outro local, nós que estamos identificados com a administração pública deveríamos tomar como primeira ordem de assuntos o estabelecimento de uma "filosofia pública", ou o desenvolvimento de um particular ponto de vista "público".

Como os imagino, estes dois pontos de vista não são incompatíveis. Pelo contrário. Ambos são necessários para o bom resultado de uma aproximação ao conceito de administração pública como profissão. Um é pertinente ao substantivo; o outro ao adjetivo. Que a administração é um fenômeno geral nos oferece base sólida de ciência e tecnologia, e parte de uma indispensável filosofia profissional que admi-

nistração pública, muitas vezes e caracteristicamente, é diferente de outras formas de administração (e muitas vezes deveria ser, tem necessidade de ser diferente) prescreve algo de ciência e tecnologia e se supre de outra parte da nossa filosofia profissional.

Finalmente, não tenho ilusões quanto às dificuldades de desenvolver e sustentar uma filosofia pública adequada ao nosso propósito e suficientemente forte para sobreviver e crescer. Porém não é uma filosofia do interesse público essencial a existência e sobrevivência até mesmo da idéia de governo, por mais que tal filosofia pareça impossível à luz da filosofia corrente?

Quando Woodrow Wilson disse, em 1910, "uma nova era surgiu diante de nós como visão súbita de coisas não profetizadas e para as quais nenhuma habilidade política foi preparada", ele não sabia nem da metade do que estava para acontecer.

NOTA DO TRADUTOR

Conforme acentua o ilustre autor deste ensaio, cientista e tecnólogo de nomeada, a interpretação do texto para os de língua inglesa não é fácil, por causa da mobilidade semântica dos termos teóricos. Imaginem para os que não são dessa língua, como é o caso do tradutor que, além do mais, não tem qualquer pretensão de ciência ou filosofia.

DADOS PESSOAIS DO AUTOR

No volume de 1969 de "QUEM É QUEM" na América, entre os "notáveis do mundo", encontramos dados pessoais do Professor Dwight Waldo, dos quais extraímos o seguinte resumo:

CLIFFORD DWIGHT WALDO nasceu em De-Witt, Nebraska, a 28 de setembro de 1913, diplomando-se no Colégio de Professores do Estado, em 1935. Em 1937 conquistava o mestrado pela Universidade de Nebraska e em 1942 doutorou-se em filosofia pela Universidade de Yale, onde serviu como instrutor de Ciência Política durante os anos de 1941-42. De 1942 a 1944 — no período da 2.^a Guerra Mundial —, serviu como analista do Escritório Governamental de Administração de Preços, e de 1944 a 1946 serviu como analista de administração da Assessoria Executiva da Presidência. Foi Diretor do Instituto de Estudos Governamentais de 1958 a 1967 e é membro da Associação Americana de Ciência Política e do Instituto Internacional de Ciência da Administração. É autor dos seguintes trabalhos: "O Estado Administrativo", 1948; "Estudo de Administração Pública", 1955; "A Ciência Política nos EE.UU.", 1956 e, "Idéias e Fatos da Administração Pública", 1953. Foi nomeado Redator-Chefe da Revista de Administração Pública, em 1966. Leciona, presentemente, matérias de sua especialidade na Universidade de Siracusa, no Estado de Nova Iorque. Visitou o Brasil recentemente, tendo pronunciado conferências para o nível de Professores Universitários, inclusive em Brasília, onde permaneceu um dia com os professores da UnB expondo seus pontos de vista sobre assuntos de sua especialidade.

DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÕES

APOSENTADORIA DO ESCRITOR

O CENSO 70, O IMPACTO DA AUTOMAÇÃO
E UMA BREVE LEMBRANÇA DO DOUTOR HOLLERITH

MENSAGEM DO PRESIDENTE MÉDICI À NAÇÃO
NA OPORTUNIDADE DO 7º ANIVERSÁRIO DA REVOLUÇÃO

PRESTAÇÃO DE CONTAS DE ÓRGÃOS DA
ADMINISTRAÇÃO INDIRETA

Aposentadoria do Escritor

ALMEIDA FISCHER

Presidente da Associação Nacional
de Escritores

Coube ao ilustre Ministro Jarbas Passarinho, quando titular da pasta do Trabalho e Previdência Social, encaminhar as primeiras providências no sentido de atender a uma velha aspiração dos escritores brasileiros: sua aposentadoria como trabalhador autônomo. Ainda em sua gestão naquele Ministério assegurou ao escritor, depois de estudos realizados, o direito de aposentar-se pelo Instituto Nacional de Previdência Social, com trinta e cinco anos de atividades profissionais (cinco vezes o salário-mínimo regional) ou com trinta anos de trabalho (oitenta por cento de cinco salários-mínimos da região).

Foi sem dúvida uma conquista das mais importantes dos homens de letras do Brasil — que contaram para isso com a boa vontade e a compreensão do Governo —, que tem beneficiado numerosos trabalhadores do áspero ofício de escrever, muitos deles tão necessitados dessa ajuda nos anos de vida que lhes restam. Velhos e famosos lidadores das letras ou já se

aposentaram ou estão cuidando do papelório necessário a fazê-lo. As primeiras aposentadorias foram concedidas ainda na gestão do Ministro Jarbas Passarinho à frente da pasta do Trabalho e Previdência Social.

Os trabalhadores autônomos, admitidos nessa qualidade pelo Conselho Diretor do Departamento Nacional da Previdência Social, de há muitos anos tinham assegurado seu direito a aposentadoria por tempo de serviço após trinta anos de trabalho, com proventos de 80% sobre o salário-base de contribuição ou, após trinta e cinco anos, com 100%. A Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960 (Lei Orgânica da Previdência Social), reconheceu esse direito, em seu artigo 5º, item IV.

Os escritores, porém, ainda não eram reconhecidos como trabalhadores autônomos. Outras categorias profissionais também não o eram. A luta por esse direito, por parte dos escritores, desenvolveu-se por muitos anos. A Previdência Social não existia para o escritor, nessa qualidade específica.

Em grande parte pelo desinteresse da maioria, que não prescindia dela porque a desfrutava em função de outra qualidade profissional. É bem verdade que ser escritor ainda não constituía propriamente uma profissão, vez que pouquíssimas pessoas conseguiam manter-se com o produto de seus livros e de seus artigos. As edições de livros — salvo honrosas exceções — não iam além dos dois mil exemplares.

O desenvolvimento geral do país fez com que aumentasse o número de leitores e se ampliasse o de casas editoras. A indústria gráfica brasileira modernizou-se bastante, melhorando sua capacidade de produção e a qualidade da composição e impressão de livros. As tiragens foram aumentando gradativamente e, em nossos dias, não mais se publicam livros, com propósitos comerciais, de menos de cinco mil exemplares. Isso porque os livros são agora compostos a frio e impressos em **offset**. Tiragens inferiores e cinco mil exemplares encarecem sobremaneira o seu custo unitário, vez que os fotolitos e as chapas de gravação têm alto preço.

Os escritores, atualmente, garantem sua subsistência e de seus familiares redigindo verbetes para dicionários e enciclopédias, escrevendo para revistas especializadas e para jornais. As editoras, que antes não pagavam di-

reito autoral, salvo exceções, hoje o fazem normalmente, em sua maioria. As poucas editoras que ainda burlam o autor, por todas as formas possíveis, não merecem esse nome. Enfim, o escritor constitui, agora, uma categoria profissional, embora a maioria ainda se dedique também a outros ofícios.

O Decreto-lei nº 66, de 21 de novembro de 1966, que alterou disposições da Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960 — que quando baixado ainda não beneficiava o escritor —, estabeleceu, em seu artigo 19: "Entende-se por "salário de contribuição": ...

II — o salário-base fixado para os trabalhadores autônomos e para os facultativos". Em seu artigo 77, dispõe: "O salário-base será fixado pelo Departamento Nacional da Previdência Social, ouvido o Serviço Atuarial e os órgãos de classe, quando houver, devendo ser atendidas nas respectivas tabelas as peculiaridades das diversas categorias de trabalhadores e o padrão de vida de cada região." Com base nesses dispositivos da Legislação Orgânica da Previdência Social, o Conselho Diretor do Departamento Nacional da Previdência Social aprovou, por unanimidade, em sessão realizada em 14 de dezembro de 1967, quando titular do Trabalho e Previdência Social o escritor e Ministro Jarbas Passarinho, a Resolução nº 876, que "estabelece critério geral da fixação de sa-

lário-base de contribuição dos trabalhadores autônomos, e dá outras providências". Após vários **consideranda**, o Conselho resolveu:

"1 — Fixar, segundo a tabela abaixo, os salários-base de contribuição dos trabalhadores autônomos nelle mencionados: ¹

I — PROFISSIONAIS LIBERAIS

Classes Profissionais	Tempo de Atividade Profissional	Salário-base (Em salários-mínimos regionais)
Advogados Assistentes Sociais Atuários Autores Teatrais Bibliotecários Compositores Contabilistas Economistas Enfermeiros Engenheiros ESCRITORES ²	Até 2 (dois) anos	3 (três)
Estatísticos Farmacêuticos Jornalistas Médicos Odontologistas Parteiros	De 2 (dois) a 15 (quinze) anos	4 (quatro)
Professôres Protéticos dent. Químicos Veterinários Técnico de Administração	Com mais de 15 (quinze) anos	5 (cinco)

2 — Estabelecer que qualquer pedido de alteração dos valores fixados, seja para mais ou para menos, em relação a qualquer classe profissional, só será considerado se fôr apresentado por órgão representativo da classe, devidamente acompanhado de estatísticas de rendimento de trabalho, de

autenticidade irrecusável, não sendo suficiente a simples declaração dos interessados."

(1) Transcrevemos apenas a tabela de interesse específico para o assunto.

(2) O destaque em caixa alta é nosso.

Afinal, depois de tanto tempo, o escritor se vê reconhecido como trabalhador autônomo, com todos os direitos aos benefícios da Previdência Social, inclusive a aposentadoria com trinta ou trinta e cinco anos de serviço. Os órgãos de classe passaram a cuidar mais seriamente dos interesses dos escritores e estão nascendo as Associações Profissionais de Escritores, que se transformarão, oportunamente, em sindicatos.

* * *

Para aposentar-se, o escritor deverá comprovar o exercício da atividade por trinta ou trinta e cinco anos. O artigo 32 da Lei nº 3.807/60, não alterado pelo Decreto-lei nº 66, de 21 de dezembro de 1966, estabelece, em seu § 1º: "Em qualquer caso (trinta ou trinta e cinco anos de serviço), exigir-se-á que o segurado tenha completado 55 (cinquenta e cinco) anos de idade".

As dificuldades que os escritores, com tempo de serviço suficiente para aposentar-se, têm encontrado dizem respeito à comprovação de sua atividade por tantos anos. Revistas e jornais em que trabalharam como escritores (e não como jornalistas, recebendo por trabalhos escritos e não como empregados) deixaram de circular há muitos anos, seus proprietários faleceram e não há nenhum documento comprobatório de que seu trabalho foi remunerado. Há trinta anos atrás os pagamentos por trabalhos literários eram quase simbólicos e feitos através de "vales". A única prova do exercício da profissão reduz-se a recortes de jornais e revistas ou cópias xerográficas de seus trabalhos publicados, obtidas em geral de maneira penosa em bibliotecas públicas ou particulares

ou em arquivos de instituições culturais. Muitos escritores estão se valendo da justificação judicial, com provas testemunhais, para superar tais dificuldades.

A mulher escritora poderá aposentar-se com trinta anos de serviço, recebendo proventos integrais, segundo dispõe a Resolução do INPS nº 501.2, de 1º de novembro de 1967, e o homem escritor poderá contar para este fim o tempo de serviço militar, conforme dispõem as Resoluções 68, de 17 de fevereiro de 1970, e 279, de 2 de julho do mesmo ano, ambas do Conselho Diretor do Departamento Nacional da Previdência Social.

* * *

Os benefícios assegurados ao escritor, na qualidade de trabalhador autônomo, já estão sendo pleiteados por outras categorias profissionais. Jornalistas requereram recentemente ao Ministério do Trabalho o direito de aposentar-se com cinco salários-mínimos regionais, à semelhança do que se assegura aos escritores. Em parecer de uso interno no Ministério do Trabalho e Previdência Social, a Assessoria competente no assunto manifestou-se contrariamente à pretensão. Diz o douto parecer que "2. Os jornalistas profissionais são **empregados** cuja situação é regulada pelos arts. 59 e 63 do RGPS (Regulamento Geral da Previdência Social) e modificações posteriores. 3. Os escritores são **autônomos**, como tal expressamente considerados na Resolução do Conselho Diretor do DNPS número 876, de 14-12-67." Mais adiante, afirma o parecer: "5. Para os jornalistas profissionais, as suas aposentadorias são calculadas sobre aquilo que de fato receberam. Se pouco

receberam das empresas jornalísticas, só sobre esse pouco contribuíram: pequeno é o valor da aposentadoria. 6. Já quanto aos escritores, suas contribuições são fixadas com base em múltiplos progressivos de salário-mínimo, isso em função do tempo de atividade profissional, até um máximo de 5 salários-mínimos regionais, depois de 15 anos de exercício da atividade específica." Mostra o parecer a impossibilidade de assemelhação, uma vez que não sendo os jornalistas **autônomos** e sim **empregados** uma complementação de contribuições pretéritas ou futuras, visando ao **quantum** do benefício, implicaria em contribuição idêntica da empresa empregadora.

Beneficiados pela aposentadoria já estão grandes nomes da literatura brasileira, entre os quais Afrânio Coutinho, Adonias Filho, Alceu Amoroso Lima, Álvaro Lins (falecido no ano passado), José Honório Rodrigues, Octa-

vio de Faria e Afonso Arinos de Melo Franco — o primeiro grupo a se apresentar como autônomo — e Dinah Silveira de Queiroz, Rachel de Queiroz, Nelson Omegna, Luiz Viana Filho, Francisco de Assis Barbosa, Raymundo Magalhães Júnior, Lúcia Benedeti, Clarice Lispector, Elisa Lispector, J. G. de Araújo Jorge e Umberto Peregrino.

A verdade é que, com a permissibilidade de o escritor contribuir, como trabalhador autônomo, para a Previdência Social, os que vivem — ou complementam o orçamento doméstico — no duro ofício de escrever foram grandemente beneficiados. Ser escritor já não representa uma atividade marginal, e muitas vezes perigosa, para se integrar no campo normal do trabalho honesto e honroso de todos os brasileiros que buscam, espremendo o cérebro ou de outra forma, construir uma pátria grande e progressista para os seus filhos, para o seu povo.

O Censo 70, o Impacto da Automação e uma Breve Lembrança do Doutor Hollerith

JUAREZ BAHIA

Professor da Escola de Comunicações e Artes da USP

Além das perspectivas naturais que vai abrir, o Censo 70 despertará para todo o País a justa dimensão do exercício de novos mecanismos pela administração pública, em termos de adaptação dos sistemas de decisão e controle às exigências nacionais. Um desses mecanismos, agora usado em larga escala e com fins qualitativos fundados em elementos científicos, é o conjunto de processamento de dados. Aos computadores ficou reservada uma tarefa comunicativa que se enquadra mais no plano da informática, com suas projeções cibernéticas, do que propriamente no plano da informação clássica, linear, inspirada na tipografia e simbolizada em velhos instrumentos, como por exemplo a máquina do Doutor Hollerith.

Velhos instrumentos simplesmente aposentados, é certo, mas não desmoralizados. Pois, historicamente, a informática procede das máquinas mecânicas a cartões perfurados, cuja atividade substancial era mesmo a adição e a subtração. O Doutor Hollerith deve figurar entre os pioneiros talvez involuntários da informática. Pois sua máquina

constitui uma etapa avançada no campo dos cálculos. E, afinal, que são os computadores senão um formidável sistema de máquinas calculadoras? Num primeiro aspecto, a informática é representativa da multiplicidade de dados e da programação operacional com base na computação, o que mais aproxima o Doutor Hollerith de nosso tempo, antes de o afastar.

Foi um recenseamento nos Estados Unidos que motivou, na década de 1890, a necessidade da automação. O censo anterior, em 1880, apurado com lápis e papel, reclamaria dez anos de conferências e constatações, de relações e interpretações, afetando o trabalho a ser desenvolvido a partir de 1890. Contratou-se, então, Herman Hollerith, inventor do sistema de processamento automático de dados, o homem que deu seu nome ao chamado sistema de cartões perfurados.

Hoje, as máquinas Hollerith parecem velharias para as quais a mais generosa referência é de associação com museus. Mas várias décadas passaram até que o primeiro sistema de cálculo

eletrônico para processamento de dados, o Univac I, pudesse entrar em funcionamento. Foi para o registro dos censos de 1950 sobre população, habitação e agricultura que os novos computadores eletrônicos trabalharam. De 1950 a 1970 pode-se falar francamente em impacto da automação na administração pública mundial e também raciocinar com a existência de mil sistemas de computadores eletrônicos mais modernos e mais completos que o Univac.

O Brasil é testemunha dêsse impacto. Em 70, o complexo de recursos humanos e eletrônicos não deixa lugar para uma confissão como esta, de Rafael Xavier sobre o Censo de 1960: "A verdade é uma só — dizia ele — lamentável sob todos os aspectos: o Censo de 60 fracassou. Não acredito que seja possível refazer os dados mal coligidos, a não ser os demográficos. Isso, entretanto, não implicará no levantamento das necessidades do País, tão indispensável ao nosso progresso. Além do fracasso interno, quebramos nossos compromissos com a Unesco e nos desmoralizamos no exterior". Vínhamos de uma experiência menos má com o Censo de 1950, mas, nem de longe chegaríamos aos resultados do Censo de 1940, de todos o mais completo, com pesquisas sobre a demografia, a agricultura, a indústria, o comércio, os transportes, as comunicações, os serviços e a estrutura social.

O Censo 70 retomará essa linha prospectiva do futuro ensaiada pelo Censo de 1940. E ampliará nosso conhecimento de nós mesmos, pois cuida de investigações mais agudas no tempo e no espaço e conta com subsídios

materiais que em nenhuma época estiveram ao alcance dos recenseadores. No entanto, nem só os efeitos de um treinamento adequado e de um elenco de recursos técnicos devem fornecer o crédito de êxito para o Censo 70. Quer dizer: só o fato de no lugar do Doutor Hollerith figurar o computador não é suficiente para atribuir à grande pesquisa um resultado satisfatório.

Há um dado histórico que não pode ser esquecido. É o de nossa vocação censitária. Oficialmente, ela começa em 1872 com o primeiro recenseamento realizado com a aplicação de princípios técnicos de apuração. A população brasileira, calculada em 1870, era de 10.112.061 habitantes. Cem anos depois, estamos na previsão a ser confirmada de mais de 90 milhões. Porém, nossa vocação censitária é muito anterior a 1870 e 1872. Ela se pronuncia mais precisamente aí por volta de 1583, com José de Anchieta a efetuar a primeira estimativa demográfica: 25 mil brancos, 18 mil e 500 índios civilizados e 14 mil escravos africanos.

Numa pequena faixa colonizada pelos portugueses acha-se o campo para a investigação e o cálculo do padre Anchieta. Não só poeta, nem só catequizador, nosso grande jesuíta; também estatístico. Daí por diante é possível acompanhar a evolução populacional brasileira: 1776, 1.900.000 habitantes; 1808/1810, 4 milhões; 1815, 2.860.525; 1817, 3.300.000; 1819, 4.396.132; 1825, 5 milhões; 1827, 3.758.000; 1829, 2.617.900; 1830, 5.340.000; 1850, 8 milhões; 1856, 7.677.000; 1867, 11.780.000; 1869, 10.415.000; 1870, 10.112.061; 1890, 14.333.915; 1900, 17.318.556; 1920,

30.635.605; 1940, 41.236.315; 1950; 51.944.397; 1960, 70.967.000.

Talvez, acima de tudo que é possível esperar-se neste primeiro ano da década 70, o Censo, mais que qualquer outra iniciativa pública ou privada, na área administrativa ou em qualquer outra, possa oferecer uma precisa medida do impacto da automação no sistema governamental brasileiro. Tal medida poderá ser sentida por todos à proporção que o País vá tomando melhor sentido de si mesmo — para lembrar Sócrates, vá se conhecendo melhor a si próprio — e também à proporção que os efeitos dessa causa assumam o

desejado lugar no processo do desenvolvimento.

Assim, em termos de impacto da automação no Governo Federal, o Censo e toda a sua complexa instrumentalização de prognósticos e verificações não podem ficar como ilhas no contexto administrativo. Como **impacto**, sua consequência há de significar um desencadeamento de novos métodos, novas técnicas, novos hábitos e novos comportamentos, à altura das vantagens de um processamento eletrônico moderno e capaz de responder aos desafios de uma gigantesca tarefa burocrática.

Mensagem do Presidente Médici à Nação na Oportunidade do 7.º Aniversário da Revolução

"Homens e mulheres de meu País

Ao longo de nossa História, os princípios democráticos sempre corresponderam aos anseios mais profundos da alma brasileira, que, em tôdas as Constituições da República, o legislador interpretou no mandamento primeiro de que o povo é a fonte legítima do poder.

Cumprе reconhecer, no entanto, que a realidade de nossa vivência política nunca chegou a corresponder, por inteiro, a êsse ideal, ocorrendo infidelidades, desvios e distorções de que a evidência maior foram os rumos contrários às aspirações e interesses nacionais, marcados de desmandos administrativos e demagógicos, que levaram o povo e as Forças Armadas a fazer a Revolução, cujo 7º aniversário hoje comemoramos.

Eram tão profundos os descaminhos da vontade popular, que a Revolução precisou ser desdobrada, porque se impunha dar ao Govêrno, que dela emergiu para servir ao povo, instrumentos e poderes capazes de realizar as necessárias modificações de nossas instituições e a decisiva aceleração de nosso progresso.

Pôsto que Castello Branco e Costa e Silva lograram alcançar a reorganização de estruturas e processos, que

resultam no alcance dos mais promissores índices de crescimento econômico e de estabilidade política e social, a mim me toca tudo fazer para acelerar o ritmo dêsse crescimento, assim como ter coragem e imaginação para empreender mudanças essenciais à plena realização do ideal de bem-estar do povo, nos lugares e nos hábitos onde até hoje ainda não chegou a Revolução.

A nação é testemunha do empenho de meu Govêrno, desde o seu primeiro dia, em dar prosseguimento a tôdas as medidas que visem à progressiva estabilização da moeda, à crescente expansão do produto nacional e à mais justa distribuição da renda, de forma a que o Brasil seja, afinal, um tecido homogêneo de homens e terras, e não mais o chão de tôdas as desigualdades.

Muito me alentam os resultados obtidos, que se expressam na confiança interna e externa, no fortalecimento de nossa vida econômica, e agora também na convergência de propósitos dos novos governos estaduais e dos membros eleitos do Congresso e das assembléias legislativas, dispostos à conjugação de esforços com o Govêrno Federal que resulte no alargamento e na consolidação da obra revolucionária.

No tempo decorrido entre estes dois últimos aniversários da Revolução, o trabalho de nosso povo se fez sempre fecundo. O levantamento das atividades do exercício passado revela um crescimento de 9,5% do produto nacional, que se torna mais expressivo na constatação de que a taxa de inflação foi a mais baixa dos últimos anos, com um **deficit** orçamentário tão insignificante que pôde ser financiado sem emissões. E, o que é ainda mais promissor, a receita de exportações se avizinha dos três bilhões de dólares, resultando em grande **superavit** do balanço de pagamentos e em disponibilidade de reservas superior a um bilhão.

Outros sintomas da expansão de nossa economia são o desenvolvimento do mercado de capitais, o surto da petroquímica e as providências tomadas pelo meu Governo para elevar o parque siderúrgico nacional a uma produção de 20 milhões de toneladas, em 1980, o que representará um incremento de 12% ao ano, dobrando, já, em 1975, a produção das três maiores usinas siderúrgicas do País.

Cumpre destacar também as perspectivas da recuperação do Brasil no mar, pois o novo Plano de Construção Naval, bem provido de recursos e nas linhas da renovação seriada das encomendas, resultará na absorção da capacidade de nossos estaleiros e na produção de unidades de grande porte, de forma a garantir a participação crescente da bandeira nacional na livre competição dos transportes marítimos.

Os interesses nacionais também foram salvaguardados com a imposição

de serem feitos no Brasil os seguros referentes ao transporte das mercadorias importadas e com as medidas realistas, que começamos a tomar no sentido do mais fácil acesso de nossa indústria à tecnologia importada, por meio de uma nova política de propriedade industrial.

É imenso o esforço revolucionário quanto à infra-estrutura de energia, transporte e comunicações. Não me refiro, apenas, à integração em marcha, entre todas as regiões e todos os brasileiros, nas torres de microondas que se plantam e nos caminhos que se abrem — em condições as mais adversas — para que os homens se falem, se encontrem e se entendam. Vejo o desafio de assegurar a energia suficiente para que o Brasil, no ritmo dessa ascensão, não tenha de parar amanhã. Por isso a Nação admira o esforço de seus filhos que, abnegados e anônimos, constroem usinas elétricas nos rios distantes, sondam o petróleo no fundo da terra e no fundo do mar, e atravessam as distâncias, na descoberta da verdade da geografia de nossos recursos minerais, sobretudo do urânio, que haverá de nos assegurar o emprêgo do átomo nas tarefas da paz.

Nunca em nossa História tanto se investiu em Educação e tanto avanço se fez, em dignificação de professores, em construção de escolas, em mudança de ciclos e programas e em absorção de novas tecnologias educacionais. Também muito me alenta a colheita no campo da educação de massa, em que o MOBIL conseguiu alfabetizar 560 mil brasileiros, de 14 a 35 anos, inicialmente nas áreas urbanas e apenas em 6 meses de trabalho, que, em

outras fases, se estenderá às áreas rurais e a outras faixas etárias.

Se não me canso de dizer o meu propósito de tudo fazer no sentido da melhor distribuição da renda nacional, porque uma parcela significativa da população não dispõe de recursos para o consumo e a poupança, advirto que não devemos pretender ampliar, prematuramente, a distribuição, sacrificando o crescimento. É que o consumo **per capita** não crescerá bastante e, além disso, isso resultaria na diminuição da poupança, que proporciona os meios efetivos de incrementar o produto.

Muito menos devemos pensar em transferir essa concentração de recursos dos particulares para o Estado, pois as atividades públicas e privadas têm finalidades convergentes e harmoniosas na formação da renda nacional, e a validade e a oportunidade de cada setor só podem ser medidas em padrões de eficiência e produtividade.

A fim de elevar o nível de investimentos em áreas que atualmente não ofereçam atrativos naturais, o Governo vem procurando aperfeiçoar a mobilização de recursos internos, determinado a manter os incentivos fiscais e a fortalecer o mercado de títulos mobiliários, que, democratizando o capital, contribui para a prosperidade da empresa e da própria Nação. A esse propósito, quero ressaltar que a crescente valorização das ações das empresas estatais testemunha a imensa confiança popular nas atividades econômicas de natureza governamental.

Convencidos de que somente o aumento da produtividade poderá elevar o padrão de vida dos trabalhadores,

não voltaremos à política ilusória dos aumentos salariais inflacionários. Preferimos complementá-los com instrumento, a um só tempo de sentido humano e econômico — como o Programa da Integração Social e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público.

Ao tempo em que se desenvolvem e se integram os núcleos de produção do País, preocupa-se o Governo em qualificar e absorver o grande contingente de mão-de-obra disponível, especialmente no Nordeste.

Em junho do ano passado visitei o povo nordestino, cujas condições de sobrevivência a seca evidenciou serem quase trágicas. Afirmei que o Governo Federal, muito mais preocupado com o nordestino do que com o Nordeste, além da ajuda de emergência, haveria de se empenhar na transformação das estruturas sócio-econômicas. Por outro lado, constatei que, embora o Nordeste apresente áreas de exploração agrícola e mineralógica, em expansão paralela ao surto de industrialização, é preciso proporcionar aos homens das terras mais difíceis o acesso a áreas vazias do território nacional de enorme potencial de colonização.

Assim, ao lado do Plano de Emergência da Seca, que assegurou trabalho e assistência a mais de 500 mil pessoas com a aplicação de 400 milhões de cruzeiros — equivalentes à metade do **deficit** orçamentário — o Governo criou o Programa de Integração Nacional, dotado de recursos da ordem de 2 bilhões de cruzeiros, entre 1971 e 1974, com a finalidade de realizar grandes obras de infraestrutura nas áreas de atuação da

SUDENE e da SUDAM e promover sua mais rápida integração à economia do País.

Em outubro, testemunhei, no marco de Altamira, o início dos trabalhos da Transamazônica e assinaei que a construção da estrada deverá complementar-se com as atividades de reforma agrária e colonização, com a assistência e proteção à vida do homem, e também com o levantamento e a utilização das riquezas minerais, vegetais e energéticas desse imenso mundo em descoberta, fronteira nova de nossa soberania.

Embora o Governo tenha estabelecido uma faixa inalienável de 10 quilômetros de cada lado da rodovia, destinada ao programa de colonização, verifica-se uma corrida às terras devolutas, o que impôs a decretação de novas medidas que assegurem a posse da terra para os projetos governamentais, que já estão absorvendo os primeiros colonos vindos do Nordeste.

Dado que a metade da população brasileira vive no campo, compreendemos que os propósitos de integração nacional não haverão de prosperar sem o desenvolvimento acelerado da agricultura e da pecuária. Daí por que decidimos ampliar e melhorar a assistência técnica e creditícia, garantir os preços mínimos, a armazenagem e o transporte, bem como impulsionar, vigorosamente, uma política de aumento da produtividade. E também julgamos indispensável voltar nossa atenção para o trabalhador rural, dando-lhe condições de sindicalização semelhantes às do trabalhador urbano.

Todos os avanços que, ao longo destes anos, povo e Governo estamos rea-

lizando, estão a demonstrar que são duas as condições a satisfazer para o advento do regime de vida que o nosso povo merece: segurança nacional capaz de sustentar um rápido desenvolvimento econômico e social, e continuada vivência política, que associe Estado e vontade popular.

Acreditamos estar o Governo assegurando a paz para o trabalho. Cumpre-nos a todos, e especialmente à classe política, ter a consciência de que vivemos em um País que não poderia continuar copiando as experiências políticas alheias, pôsto que tem seus próprios problemas e imperfeições, e que estes problemas devem ser resolvidos e sanadas estas imperfeições, muito mais segundo as suas atuais e específicas realidades, do que no cotejo com outros modelos sociais.

No plano internacional, observamos, nos últimos anos, a tendência de redução do valor da ajuda externa realizada pelas nações desenvolvidas. Preocupam-se em aplicar o seu potencial econômico e científico no sentido de atender aos seus problemas específicos, desatentas ao irrealismo de concepção estratégica formulada em termos nacionais, neste nosso universo já quase sem fronteiras.

Por outro lado, nos países socialistas, por culpa da rigidez — incompatível com a dinâmica do mundo de hoje — de seus dogmas e doutrinas, desdobra-se a crise ideológica, ao tempo em que se difunde uma guerra revolucionária, que busca implantar, pela violência, concepções que não mais se podem impor pela qualidade de sua substância.

Nenhuma nação, por mais forte que seja, conseguirá o domínio do mundo, nem tampouco nêle se isolar. Cremos ser inútil qualquer arremêdo imperialista, como todo isolacionismo jacobinista. Assim, não vemos outra forma de emergir das dificuldades que, não somente nos inquietam, mas que desafiam os países ricos, senão a de promover o desenvolvimento em dimensões mundiais.

Só compreendemos o desenvolvimento em benefício do homem e alcançado pelos caminhos que o respeitem, que o exaltem e que o dignifiquem. É nossa profunda convicção que não se devem poupar os princípios éticos como se poupam os recursos materiais, sob a justificativa de incrementá-los. Não existe economia no plano moral.

E, interpretando como sendo este também um dos fundamentos de grandeza da civilização brasileira, não podemos ficar neutros na luta entre as democracias e os regimes de violência contra o homem, assim como asseguramos nossa decidida participação no esforço de eliminar as desigualdades entre as nações.

Meu Governo, buscando sempre a harmonia com os poderes legislativo e judiciário, de acordo com os mandamentos constitucionais, identificado com a vontade dos homens e mulheres de todas as idades, e com a abnegação das Forças Armadas integradas ao povo a que servem, confia em que a Revolução de Março de 1964 haverá de ficar na História como o tempo em que se construiu a grandeza deste País."

Prestação de Contas de Órgãos da Administração Indireta

VERGNIAUD WANDERLEY

Ministro do Tribunal de Contas da União

Processo nº 33.256/68

I — O RELATÓRIO

Em Sessão de 17 de outubro de 1968, o Tribunal determinou voltasse à Diretoria competente as representações por esta elaboradas quanto à omissão na remessa das prestações de contas de órgãos da Administração Indireta, a fim de efetuar-se o reexame do assunto à luz da legislação então em vigor no tocante às empresas públicas e sociedades de economia mista.

A referida Diretoria, não sabemos a que título, empenhou-se em considerações sobre os conceitos de jurisdição e competência. E, após analisar a fiscalização e controle na reforma administrativa, conclui que as contas das empresas públicas e das sociedades de economia mista estão sujeitas ao julgamento deste Tribunal.

Já o Exmo. Sr. Dr. Procurador, em seu parecer de fls. 28 a 33, entendeu que todas as empresas públicas estão sujeitas à prestação de contas perante o Tribunal, enquanto as sociedades de economia mista só o ficam se assim estabelecer a lei especial.

Em cumprimento à diligência interna determinada aos 6 de novembro últi-

mo, a 6ª Diretoria esclareceu que as disposições do Decreto-lei nº 200/67 sobre a matéria de que se trata não foram alteradas pela legislação posterior: Decreto-lei nº 900/69 e Emenda Constitucional nº 1/69. Tal afirmativa é corroborada pelo Ministério Público.

II — O DIREITO

Antes de mais nada, queremos tecer alguns comentários a respeito do que significam jurisdição e competência, para que o nosso silêncio não signifique concordância com os conceitos emitidos pelo ilustre Diretor. Jurisdição pode ser tomada em duas acepções: como o poder em geral de conhecer e decidir com autoridade dos negócios e das contendas que se agitam dentro dos diversos círculos de relações da vida social (no dizer de Aureliano de Gusmão) e **stricto sensu** como faculdade inerente ao Poder Judiciário de declarar e fazer efetivo o direito, aplicando a lei nos casos concretos.

A palavra competência também pode ser tida em dois sentidos: **lato sensu** é a medida de poder que a lei concede a cada funcionário e, em sentido restrito, conforme ensina o mesmo Aureliano de Gusmão, designa espe-

cialmente o poder jurisdicional dos juízes e tribunais. É a medida da jurisdição, que é um dos seus pressupostos. É a espécie da qual o gênero é a jurisdição.

E, havendo o Dr. Diretor se alongado em considerações a respeito de jurisdição e competência, termina por afirmar que o Tribunal de Contas tem jurisdição e competência para julgar as contas das empresas públicas e sociedades de economia mista.

Se jurisdição e competência tivesse esta Corte, não seriam as definidas no parecer da Diretoria, prerrogativas que são do Poder Judiciário, mas tão-só as de sentido amplo, as administrativas (não confundir com a jurisdição graciosa dos juízes, também chamada administrativa).

Seria, a respeito, interessante transcrever a lição de José Frederico Marques, discípulo do renomado mestre Enrico Tullio Liebman, sobre o assunto em seu livro "Instituições de Direito Processual Civil" (Editôra Forense, Vol. I, pág. 261), que transcrevemos *in verbis*:

"Razões de ordem prática obrigam o Estado a distribuir o poder jurisdicional entre vários juízes e tribunais, visto não ser possível que um só órgão judiciário conheça de todos os litígios e decida de todas as causas. Nas sociedades modernas, como bem notou Davi Lascano, não é concebível um juiz único; pelo contrário, exigidos são muitos órgãos judiciários tendo em vista a quantidade da população, a extensão territorial e o número ordinário de lides num determinado Estado. Cada juiz ou tribunal exerce suas funções den-

tro dos limites impostos pela divisão do trabalho jurisdicional, derivando daí o instituto da competência.

Esta pressupõe, portanto, a existência do poder jurisdicional, o qual é delimitado e circunscrito, por força da competência, para atuar em determinados casos e hipóteses. É assim a competência o poder jurisdicional que a lei delimita, no tocante ao respectivo exercício, quando atua *hic et nunc* dentro do âmbito que lhes traçam as normas legais".

Deixemos, no entanto, de lado o que não interferirá na eliminação do "nó górdio" da questão e passemos a abordar o âmbito do problema.

Dispõe a Lei Orgânica deste Tribunal (Decreto-lei nº 199/67):

"Art. 28 — A competência do Tribunal de Contas decorre de sua condição de órgão auxiliar do Congresso Nacional para o exercício do controle externo, compreendendo a apreciação das contas do Presidente da República, o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária sobre as contas das unidades administrativas dos três Poderes da União, e o **julgamento da regularidade das contas dos administradores** e demais responsáveis por bens e valores públicos e da legalidade das concessões iniciais de aposentadorias, reformas e pensões." (Grifamos.)

"Art. 33 — O Tribunal de Contas tem jurisdição própria e privativa sobre as pessoas e matérias sujeitas à sua competência, a qual

abrange todo aquêle que arrecadar ou gerir dinheiros, valôres e bens da União ou pelos quais esta responda, bem como, **quando houver expressa disposição legal**, os administradores das entidades da Administração Indireta ou de outras entidades." (Grifamos.)

"Art. 42 — O julgamento pelo Tribunal de Contas da regularidade das contas quando dos administradores das entidades da Administração Indireta e das que, por fôrça de lei, lhe devam prestar contas, será feito à base dos seguintes documentos que lhe deverão ser presentes pelos administradores:

a) o relatório anual e os balanços da entidade;

b) o parecer dos órgãos internos que devam dar seu pronunciamento sôbre as contas;

c) o certificado de auditoria externa à entidade sôbre a exatidão do balanço."

O art. 42 do Decreto-lei nº 199 apenas complementa o artigo 33, e é evidente que o acessório acompanha o principal (**accessorium sequitur principale**). Assim sendo, parece-nos não haver sequer a aparente contradição entre êles a que alude o parecer constante dos autos (fls. 2). O art. 42 não é disposição imperativa, mas simplesmente declaratória da forma e constituição do processo de prestação de contas das entidades da Administração Indireta.

Já o referido art. 33, que consigna a competência do Tribunal, a determina como compreendendo gestores de dinheiros, valôres e bens da União e,

quando houver expressa disposição legal, os administradores das entidades da Administração Indireta.

Arazoar que o art. 28, citado, prevê a abrangência da competência desta Côrte em relação aos administradores por quaisquer bens e valôres públicos, até os de tôdas entidades da Administração Indireta, não tem, na nossa opinião, qualquer procedência.

De feito, as empresas públicas e sociedades de economia mista regem-se pelas normas aplicáveis às empresas privadas no tocante aos seus negócios e pessoal. É o que dispõe o art. 170, § 2º, da Constituição Federal:

"Art. 170 — Às empresas privadas compete, preferencialmente, com o estímulo e o apoio do Estado, organizar e explorar as atividades econômicas.

.....
§ 2º — Na exploração, pelo Estado, da atividade econômica, as empresas públicas e as sociedades de economia mista reger-se-ão pelas normas aplicáveis às empresas privadas, inclusive quanto ao direito do trabalho e ao das obrigações."

Por outro lado, os valôres da União, quando vão integrar o capital de tais entidades, entram no comércio jurídico privado, não tendo o caráter de domínio público os bens e valôres daqueles resultantes. Tal caráter tão-só se readquire no momento em que à União são pagos os dividendos e participações, a serem classificados como receita corrente patrimonial.

E mais ainda: ao interpretarmos os dois preceitos legais, é preciso ter em vista que são partes de um conjunto, a articularem-se a fim de a generalidade

de um (art. 28) ficar precisada, restringida pelo outro (art. 33). Assim, integrar-se-á o texto legal, evidenciando-se o nexo oculto conciliador dos referidos artigos contraditórios apenas de modo aparente. É o que se conclui.

Detendo-nos na Lei Maior, o entendimento a que chegamos fica reforçado. Senão vejamos:

"Art. 70 — A fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida pelo Congresso Nacional mediante controle externo e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo, instituídos por lei.

§ 1º — O controle externo do Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União e compreenderá a apreciação das contas do Presidente da República, o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária, bem como o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos.

.....

§ 5º — As normas de fiscalização financeira e orçamentária estabelecidas nesta seção aplicar-se-ão às autarquias."

A luz desses preceitos constitucionais, a inteligência apenas pode ser no sentido de que o **caput** diz respeito aos agentes da Administração Direta, uma vez que o § 5º supra estende as normas às autarquias, que, pelo art. 5º, inciso I, do Decreto-lei nº 200/67, fazem parte da Administração Indireta. E o fato de salientar-se a extensão das regras fiscalizadoras apenas a uma das classes de pessoas jurídicas da Administração Indireta implica concluir-se que as duas restantes, constituídas de pessoas de direito privado, não ficam a elas submetidas.

III — A CONCLUSÃO

As contas dos administradores de empresas públicas e sociedades de economia mista ficam, portanto, sujeitas ao julgamento do Tribunal tão-só caso haja expressa disposição de lei especial nesse sentido.

A UNESCO E A REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

Com excelente repercussão entre seus leitores, notadamente nos meios universitários, publicou a REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO, em seu vol. 105, número 2, maio/agosto de 1970, o trabalho intitulado "Guia para o Estabelecimento de Centros Nacionais de Documentação de Ciências Sociais nos Países em Desenvolvimento", de autoria de Jean Meyrat, do Comitê Internacional para a Documentação das Ciências Sociais, e Micheline Beauchet, da Casa das Ciências do Homem (Paris), em tradução de Augusto Ferreira Vivacqua.

Não constou do texto, porém, que se tratava de uma publicação oficial da UNESCO: "Guide pour l'établissement de centres nationaux de documentation en sciences sociales dans les pays en voie de développement", editado na coleção "Rapports et documents de sciences sociales", da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, UNESCO.

Aproveitamos a ocasião para manifestar o reconhecimento do DASP e da "Revista do Serviço Público" à UNESCO e à sua Comissão Nacional em nosso País — o IBECC, Instituto Brasileiro de Educação, Ciência e Cultura —, na expectativa de um permanente e fecundo intercâmbio técnico-cultural.

DASP

